



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**RAPHAEL PUCCINI DE SOUZA**

**PROPOSIÇÃO PARA ESTRUTURA DE PODER DE CONTROLE DA GESTÃO DO  
TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE  
VITÓRIA À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA**

**Vitória  
2014**

Raphael Puccini de Souza

PROPOSIÇÃO PARA ESTRUTURA DE PODER DE CONTROLE DA GESTÃO DO  
TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE  
VITÓRIA À LUZ DA POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Duarte de Souza Rosa Filho

Vitória  
2014

Dedico este trabalho a minha família:

Mirian, companheira amada;

Ângela, minha mãe querida;

Alfredo monirão, dispensa  
comentários;

Tunico, irmão de sangue e de vida;

Mãe Célia, a quem devo muito da  
minha criação.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final de mais essa etapa queria agradecer a todas as pessoas que contribuíram para que ela acontecesse.

Agradeço a Deus pela graça da vida, aos meus pais, Ângela e Alfredo, por sempre apoiarem nas minhas decisões, mesmo que a contragosto.

A minha esposa pela companhia e apoio nessa caminhada, apesar das horas distantes devido aos estudos.

Aos meus amigos, que não numerarei para não cometer qualquer injustiça, pelas conversas e discussões que me permitem filosofar e manter vivo o “amor” pelo debate.

Aos meus colegas de trabalho e superiores hierárquicos que apoiaram os meus estudos, pois sem a ajuda deles seria muito difícil conseguir concluir essa etapa.

Ao meu orientador pelo espírito provocador e crítico em suas colocações que fez com que repensasse várias vezes a conclusão deste trabalho.

Aos colegas do mestrado pelo espírito cooperativo e descontraído dos momentos que passamos juntos.

Por fim, aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), especialmente, às secretárias que sempre se colocaram a disposição para resolver as questões administrativas.

## RESUMO

O trabalho em questão busca compreender a estrutura do poder de controle na gestão do transporte público urbano da região metropolitana da Grande Vitória (RMGV), para tanto foi feita uma pesquisa descritiva, comparativa e bibliográfica por meio de abordagem qualitativa.

A fundamentação teórica do estudo passa pela compreensão dos conceitos de governança pública, serviço público e poder de controle na sociedade anônima. Traz ainda, um breve histórico da questão da mobilidade urbana no Brasil, apresenta a política nacional de mobilidade urbana e os modelos institucionais de gestão do transporte público praticados no Brasil.

Com base no referencial se fez uma análise comparativa entre as estruturas de poder das empresas Urbanização de Curitiba (Urbs), que é referência mundial em gestão da mobilidade urbana, e da Companhia de Transporte Urbano da Grande Vitória (Ceturb).

Constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento do nível de governança das instituições envolvidas na administração do transporte público das regiões metropolitanas, especificamente da RMGV, que é foco principal do trabalho para a consecução da política nacional de mobilidade urbana.

Diante dessa constatação propõe-se uma nova estrutura de poder de controle para a gestão do transporte público urbano da RMGV com a criação de duas instituições: uma pública responsável pelo planejamento e fiscalização do sistema de transporte público urbano e outra privada com o fito de operacionalizar tal sistema.

Palavras Chaves: Mobilidade Urbana, Governança Pública, Transporte Público Urbano da RMGV.

## **ABSTRACT**

The work presented seeks to understand the controlling power structures of the management of urban public transport in the metropolitan area of Greater Victoria (RMGV), in order to do that a descriptive, comparative and bibliographic research was made by a qualitative approach.

The theoretical basis of the study goes through the understanding of the concepts of public governance, public service and controlling power in a business corporation. Brings also a brief history of the issue of urban mobility in Brazil, presents the national urban mobility policy and institutional models practiced in Brazil.

Based on the framework it was made a comparative analyzes between the controlling power structures of companies Urbanization of Curitiba (URBS), which is a global reference in urban mobility management, and Urban Transport Company of Greater Victoria (Ceturb).

It was found the need to improve the level of governance of the institutions involved in the administration of public transport in the metropolitan areas, specifically the RMGV, which is the main focus of work for the achievement of national policy on urban mobility.

Accordingly with this observation it is proposed a new controlling power structure for the management of urban public transport RMGV with the creation of two institutions: a public one responsible for the planning and supervision of urban public transport system and another one private with the goal of operationalize this system.

Key Words: Urban Mobility, Public Governance, Urban Public Transportation of RMGV

## SUMÁRIO

<b>1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....</b>	<b>10</b>
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	14
1.3 JUSTIFICATIVA.....	15
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>19</b>
2.1 ABORDAGEM E TIPO DE PESQUISA.....	19
2.2 INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	20
2.3 TRATAMENTO DOS DADOS.....	21
<b>3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	22
3.2 SERVIÇO PÚBLICO.....	28
3.3 O DIREITO SOCIETÁRIO E O PODER DE CONTROLE NA SOCIEDADE ANÔNIMA.....	31
3.4 MOBILIDADE URBANA NO BRASIL.....	40
3.5 A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.....	47
3.6 MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL.....	52
3.7 SÍNTESE: MOBILIDADE URBANA, GOVERNANÇA PÚBLICA, SERVIÇO PÚBLICO E PODER DE CONTROLE NA SOCIEDADE ANÔNIMA.....	55
<b>4 – A EMPRESA URBS E A EMPRESA CETURB.....</b>	<b>61</b>
4.1 A URBS.....	61
<b>4.1.1 URBS em números.....</b>	<b>63</b>
<b>4.1.2 A estrutura societária da URBS.....</b>	<b>65</b>
4.2 A CETURB.....	66
<b>4.2.1 História da CETURB.....</b>	<b>66</b>
<b>4.2.2 CETURB em números.....</b>	<b>71</b>
<b>4.2.3 Análise da situação atual.....</b>	<b>72</b>
4.3 ANÁLISE DOS MODELOS DE GESTÃO DA URBS E CETURB À LUZ DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	74

<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
5.1 RESULTADOS DA PESQUISA.....	77
5.2 PROPOSIÇÃO PARA ESTRUTURA DE PODER DE CONTROLE DA GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DA RMGV.....	80
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>89</b>



## **1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

O presente trabalho tem o objetivo de compreender a estrutura de poder de controle na gestão do transporte público urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e analisar a sua conformação com a política nacional de mobilidade urbana e os princípios da governança pública.

Inicialmente pretendeu-se utilizar a estrutura de poder da empresa de urbanização de Curitiba (Urbs) como referência de governança pública na área de transporte público urbano a ser replicada na RMGV. Porém, após o aprofundamento dos estudos, constatou-se que há na empresa a concentração do poder de controle na prefeitura de Curitiba, o que vai de encontro às diretrizes da boa governança e da política nacional de mobilidade urbana. Por essa razão foi pensada uma nova estrutura de governança, que congregasse todos os atores responsáveis por gerir o transporte urbano na RMGV.

O estudo foi dividido em cinco partes: a primeira apresenta o contexto, o problema a ser tratado, os objetivos do trabalho e a justificativa; a segunda, apresenta a metodologia utilizada; a terceira adentra-se na fundamentação teórica em que se faz a exposição dos conceitos de governança pública, serviço público e do poder de controle na sociedade anônima, uma retrospectiva histórica sobre a mobilidade urbana no Brasil e a apresentação da política nacional de mobilidade urbana, apresenta os modelos existentes no Brasil para a gestão do transporte público urbano e finaliza com uma síntese do capítulo; a quarta parte faz a descrição das empresas Urbanização de Curitiba (Urbs) e da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb) e a comparação de suas estruturas de gestão. Por fim, a quinta parte apresenta os resultados da pesquisa com a proposta de uma nova estruturação do poder de controle para a gestão do transporte público urbano na RMGV.

Espera-se, dessa forma, contribuir para a implementação de uma estrutura de gestão da mobilidade urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória em linha com os princípios da governança pública e da política nacional de mobilidade urbana.

## 1.1 – CONTEXTO E PROBLEMA

O principal sintoma da precariedade atual das condições da mobilidade urbana refere-se ao aumento do tempo de deslocamento da população. Essa tendência pode ser claramente observada nas principais metrópoles brasileiras pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

Entre 1992 e 2008, o tempo médio de deslocamento casa-trabalho da população subiu aproximadamente 6%, a despeito dos investimentos realizados nos sistemas de mobilidade. O percentual de pessoas que gastam mais de uma hora em seu deslocamento casa-trabalho também subiu, passando de cerca de 15% para cerca de 20% do total. Esses dados mostram que as políticas de mobilidade adotadas não estão sendo suficientes para conter a escalada do transporte individual e, conseqüentemente, a degradação das condições do trânsito urbano (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Essa degradação do trânsito urbano gera custo para a sociedade. Estudo do IPEA/ANTP (1998) em 10 grandes cidade brasileiras (*apud* Vasconcellos, 2002) demonstra que o dispêndio de tempo ocasionado pelos congestionamentos atingem a cifra de 506 milhões de horas por ano. Se fossem incluídas todas as cidades médias e grandes, estima-se custos em torno de 1 a 2% do PIB, ao se considerar os congestionamentos, a poluição, o espaço viário e o combustível. Destaca-se que não foram consideradas as perdas devidas aos acidentes de trânsito no estudo.

Há, ainda, a questão da viabilidade econômica do sistema de transporte, que possui vários obstáculos que Vasconcellos (2002) considera de ordem política e ideológica. Há a priorização do transporte individual e os investimentos no sistema viário são realizados para os usuários de automóvel, como se fossem de interesse público. Já os investimentos em os sistemas de transporte público são raros e dependem de recursos privados.

Essa priorização dos investimentos em transporte por meio de automóvel ocorre devido à não contabilização dos custos sociais que tal medida acarreta, como a poluição atmosférica e os problemas de saúde decorrentes, os acidentes de trânsito,

a diminuição da velocidade do percurso dentre outros (VASCONCELLOS, 2002).

Dessa forma, gerou-se no país uma segregação entre os que possuem automóvel e os que dependem do transporte público, o que reflete a desigualdade social de nossa sociedade. Uma pequena parte da população usufrui de melhores condições de transporte, enquanto a maioria tem a limitação do seu direito de deslocamento e acessibilidade. Além disso, o uso inadequado do espaço viário pelos automóveis atrapalha o desempenho dos ônibus urbanos, haja vista a redução da sua velocidade, o que aumenta os custos da operação, a confiabilidade, a atratividade e as tarifas do transporte público (VASCONCELLOS, 2002).

A degradação das condições da mobilidade urbana na RMGV inclui-se nesse cenário e iniciou com o forte fluxo migratório do campo para a cidade a partir da década de 1960, ocasionado principalmente pela crise econômica cafeeira entre os anos de 1950 e 1960, e pela construção de grandes projetos como o do Porto de Tubarão e da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Essa migração fica evidente quando se observa que a população da Grande Vitória passa de 219.831 habitantes, em 1960, para 1.451.141, em 2000, um crescimento de 660,11%, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2009).

Esses migrantes, em sua maioria de baixa renda, transformaram a ocupação e uso do solo urbano da RMGV, pois passaram a ocupar, com construções precárias e loteamentos irregulares, áreas de mangue e áreas vazias distantes do centro. Ocorreu um crescimento desordenado, que gerou consequências negativas na prestação dos serviços públicos, notadamente o transporte público urbano, pois deixou grandes áreas para serem percorridas com baixa densidade populacional, além da falta de vias adequadas para trânsito dos ônibus (ULIANA, 2000).

Para tentar planejar e melhorar a gestão na região da Grande Vitória constituiu-se a sua região metropolitana por meio da Lei Estadual Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995, que compreendeu inicialmente as cidades conurbadas de Cariacica, Viana, Serra, Vitória e Vila Velha. Posteriormente, em 1999, por meio da Lei complementar 159 incorpora a cidade de Guarapari à região metropolitana e em 2001, por meio da Lei complementar 204, a cidade de Fundão.

A criação da região metropolitana é de suma importância, pois permite a possibilidade de gestão conjunta das cidades pertencentes, o que propicia a melhoria dos serviços básicos e de infraestrutura. Destaca-se o transporte público urbano, pois é a questão chave da gestão da mobilidade urbana.

A população da região metropolitana da Grande Vitória (composta pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) em 2010, era de cerca de 1.687.704 habitantes, representando em torno de 48% da população do Estado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

Não obstante a criação da RMGV e a institucionalização do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) não há, ainda, uma estrutura de poder para gestão do transporte público urbano que congregue todos os municípios da região e o Estado.

A Ceturb, que deveria ser este órgão, não possui em seu estatuto social a indicação de conselheiros representantes dos municípios da RMGV. Determina apenas que o presidente do conselho será o Secretário de Transportes do Governo Estadual, para os demais conselheiros não há qualquer critério objetivo de escolha, o que centraliza o poder de controle no governo estadual.

Dessa forma, não se efetiva a gestão democrática preceituada pela política nacional de mobilidade urbana. Prova disso é que a licitação do sistema Transcol foi comandada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Secretária de Transportes e Obras Públicas (SETOP), não obstante a Ceturb ter como presidente do seu Conselho de Administração o próprio Secretário de Transportes do Estado.

A licitação abrangeu o transporte intermunicipal da RMGV e o municipal de Serra, de Cariacica e de Viana. Não contemplou os demais municípios da RMGV, muito embora a Constituição Federal (1988) em seu artigo 30, inciso V, determine ser competência dos municípios a licitação do transporte público municipal.

Essa falta de articulação entre as prefeituras da RMGV, o Estado e a sociedade civil, consubstanciada na centralização do poder de controle do transporte público no

governo estadual, e a falta de um órgão técnico supramunicipal (com representantes de todos os municípios da RMGV, da sociedade civil, das operadoras e do Estado), ocasiona a ausência de um programa de políticas públicas para o setor de mobilidade, o que acarreta decisões casuísticas, como foi a licitação do novo Transcol, em que sem justificativa técnica passou o comando do processo da Ceturb para o Governo do Estado.

Desta forma, há uma queda na qualidade dos serviços públicos (notadamente o de transporte público urbano), devido à falta de políticas de médio e longo prazo para questão, conseqüentemente há perda de atratividade de recursos públicos federais, pela ausência de projetos, e de recursos privados, pela falta de um cenário confiável. Gera-se, também, o mau uso do solo metropolitano e do sistema viário, com o aumento de tempo para deslocamento das pessoas na região, o que ocasiona o aumento do custo dos serviços para a população.

Portanto, se faz necessário rever a estrutura do poder de controle na gestão da mobilidade urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória, particularmente do sistema de transporte público, em que se consiga congregar todas as prefeituras da região, o Estado do Espírito Santo, a sociedade civil e as operadoras de transporte, para que, assim, haja um efetivo planejamento das políticas públicas das cidades que compõem a região, vendo elas como um todo e não em partes.

Diante desse cenário surge a questão central desse trabalho: como estruturar o poder de controle na gestão do transporte público urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) de forma democrática?

## 1.2 – OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O presente trabalho tem o objetivo de compreender a estrutura de poder de controle na gestão do transporte público urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e analisar a sua conformação com a política nacional de mobilidade urbana e os princípios da governança pública.

Para atingir o objetivo geral desse trabalho se fez necessário levantar e descrever a

construção sócio histórica da gestão do transporte público urbano no Brasil e na RMGV, apresentar a política nacional de mobilidade urbana criada pela Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012 e os princípios da governança pública. Por fim, fazer uma análise comparativa entre as estruturas de poder da Urbs e da Ceturb como gestoras dos sistemas de transporte público urbano.

### 1.3 – JUSTIFICATIVA

A importância da mobilidade urbana compreende a movimentação de pessoas e bens no espaço da cidade, por isso o transporte público urbano tem destaque na execução da política de mobilidade, e possui reflexos econômicos, socioambientais e em a qualidade de vida dos cidadãos.

Conforme Vasconcellos (2002) o transporte urbano e a circulação de bens e pessoas, além da qualidade de vida, são fatores determinantes para as cidades poderem atrair investimentos e gerarem empregos, desta forma, a política de mobilidade urbana é essencial para garantir as melhorias necessárias das cidades e esta política deve ser elaborada pelos três níveis de governo, devida a magnitude e complexidade dos problemas de transporte urbano, além da participação efetiva da sociedade civil e dos órgãos representativos do setor.

Outro ponto importante ligado à mobilidade urbana é a qualidade do ar nas regiões metropolitanas, porque o crescimento expressivo da frota de carros e motos nas cidades brasileiras elevaram expressivamente as emissões de poluentes, o que gera um grave problema de poluição atmosférica, ocasionando prejuízos à saúde da população como um todo e especialmente dos idosos e das crianças (VASCONCELLOS, 2002).

Dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas e Similares (Abraciclo) demonstram que só em 2008 foram vendidos no Brasil cerca de 2,2 milhões de automóveis e 1,9 milhão de motocicletas. Tal situação é decorrente das políticas de incentivo ao consumo do governo federal e das deficiências do transporte público (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

O transporte público urbano possui a grande vantagem, em comparação aos automóveis, por consumir menos combustível, energia e espaço viário por passageiro, o que diminui a emissão de poluentes na atmosfera. A predominância de meios coletivos de transporte são mais eficientes para a sociedade, pois são mais econômicos e ambientalmente saudáveis (VASCONCELLOS, 2002).

Um ponto de extrema importância social é que o transporte público coletivo urbano no Brasil é utilizado, em sua maioria, pelas pessoas de baixa renda, sendo o preço das tarifas um instrumento de política de inclusão social e um item importante na gestão da mobilidade urbana. Estudos de demanda, tarifa e renda, no setor de transporte, demonstram um esgotamento da margem de aumento dos preços da tarifa, porém tal situação é ignorada pelos gestores de transporte e pelo próprio governo federal (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Essa situação gera um círculo vicioso que Vasconcellos; Carvalho; Pereira, (2011, p.24) colocam da seguinte maneira:

Outra tendência observada na mobilidade urbana é o ciclo vicioso de perda de competitividade do transporte público urbano rodoviário. Estímulos ao transporte privado associados a aumentos de custos e ausência de políticas de priorização do transporte coletivo acabam gerando perdas de demanda e receitas para os sistemas públicos, impactando a tarifa cobrada, que, por sua vez, gera mais perda de demanda, retroalimentando o ciclo vicioso.

O relatório do Ministério das Cidades apontou como causas da precarização da mobilidade urbana no Brasil os seguintes pontos:

o crescimento urbano desordenado, com o consequente “espraiamento” das cidades, que provocou o encarecimento da oferta adequada dos serviços de transporte e a segregação sócio espacial dos mais pobres; os custos sociais, ambientais e econômicos provocados pelo atual modelo de mobilidade urbana das cidades brasileiras (congestionamentos, poluição, acidentes, consumo ineficiente de energia não renovável e desigualdade na apropriação do espaço de circulação); a baixa capacidade de investimento público para fazer frente às necessidades de infraestrutura de transportes nas grandes cidades (metrô, corredores de ônibus etc.); as mudanças de hábitos e necessidades de deslocamentos da população, causados pelo processo de reestruturação produtiva, pela ampliação do uso dos meios de transporte individual (autos e motos), e pelas novas tecnologias de comunicação; a baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas, sobretudo nas regiões metropolitanas; a baixa capacidade de gestão do setor público municipal; e a fragilidade e a



inadequação do atual modelo de regulação dos serviços de transporte coletivo na maioria das cidades brasileiras (MINISTÉRIO DAS CIDADES apud GOMIDE, 2007, p.82).

Constata-se, ainda, que há pouca participação da sociedade na discussão e proposição de ações na matéria de mobilidade, porém, em razão da opinião pública exigir a melhora na qualidade dos serviços públicos e o controle maior das ações governamentais, surgiram órgãos dos governos comprometidos com esse relacionamento sociedade – governo (VASCONCELLOS, 2002).

Contudo, como esclarece Vasconcellos (2002, p.101): “Falta uma consolidação deste relacionamento, por meio de instrumentos que garantam a sua transparência e perenidade”.

Nesse cenário, a prestação de serviço público de transporte urbano é essencial para a efetivação da política de mobilidade urbana em cidades brasileiras e a gestão desse serviço indispensável é de competência, conforme artigo 175 da Constituição da República (1988), dos municípios, que podem prestá-los diretamente ou mediante concessão ou permissão, precedida de licitação.

Acontece que as licitações na maior parte das regiões metropolitanas nunca existiram ou já expirou o prazo das concessões, e sendo assim, empresas de transporte continuam atuando de forma ilegal, trazendo prejuízos para os usuários do serviço, para o município e até mesmo para os empresários, haja vista a insegurança jurídica que tal situação ocasiona.

Tal situação não é diferente na RMGV onde, até este ano de 2014, nunca tinha sido realizada uma licitação para concessão do serviço público de transporte. A primeira audiência pública ocorreu no mês de agosto de 2013 para discutir o novo modelo de concessão para a prestação de serviço público de transporte coletivo das linhas da RMGV e foi finalizada em junho deste ano (2014), o que demonstra a pertinência da discussão do presente trabalho.

A necessidade da criação de políticas públicas para a mobilidade urbana na RMGV é premente, haja vista a inexistência de um órgão metropolitano sobre o tema e ao



contínuo crescimento populacional da RMGV. Dados da Secretária de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) demonstram que no Espírito Santo entre 2005 e 2010 houve um incremento médio de automóveis e motocicletas na ordem de 67% e 114% respectivamente.

Isso gera prejuízos para a região devido à dificuldade de locomoção de bens e pessoas, com o esgotamento do espaço viário. O que causa congestionamentos que aumentam o tempo de deslocamento e a poluição na RMGV. Além da ineficiência energética, com a política de priorização do transporte particular motorizado em detrimento do transporte público de qualidade.

Dessa forma, o serviço de transporte público urbano de qualidade é a alternativa para melhoria da mobilidade urbana na RMGV. Porém, observa-se uma falta de articulação efetiva entre os governos locais em organizar tal serviço. Há um órgão técnico, a CETURB, que concentra a gestão e fiscalização do serviço de transporte público intermunicipal da RMGV e das cidades da Serra, Viana e Cariacica.

## 2 – METODOLOGIA

A partir dos objetivos pretendidos, foi necessário refletir a respeito de métodos, técnicas e procedimentos que melhor se adequassem ao campo desta pesquisa. Assim este capítulo trata da abordagem, tipo de pesquisa, instrumentos e procedimentos de coleta de dados e tratamentos dos dados.

### 2.1 – ABORDAGEM E TIPO DE PESQUISA

As abordagens utilizadas para a realização do campo de pesquisas são classificadas em quantitativas, qualitativas e qualiquantitativa (BRASILEIRO, 2013).

Nesse sentido, verificou-se que, conforme Brasileiro (2013, p.49) a abordagem qualitativa privilegia este trabalho, pois:

é aquela que se ocupa da interpretação dos fenômenos e da atribuição de significados no decorrer da pesquisa, não se detendo a técnicas estatísticas. Ela é descritiva e coleta os dados em fonte direta. Os processos e suas dinâmicas, as variáveis e as relações entre elas são dados para a construção de sentidos e os principais condutores da abordagem.

Em outra dimensão esta pesquisa foi classificada como descritiva, comparativa e bibliográfica.

Entende-se como pesquisa descritiva, conforme Rodrigues (2007, p.29) “o estudo que apresenta informações, dados, inventários de elementos constitutivos ou contíguos ao objeto [...] situando-o conforme as circunstâncias” o que coaduna com o objetivo de levantar e descrever a construção sócio histórica da gestão do transporte público urbano no Brasil e descrever o modelo de gestão da empresa Urbanização de Curitiba (Urbs) e da empresa Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb).

Rodrigues (2007) explica que a pesquisa comparativa busca explicitar certas características de um fenômeno, anteriormente evidenciado através da pesquisa descritiva, e posteriormente comparar tais características, o que demonstra estar em

linha com o objetivo de analisar comparativamente o modelo da Urbs e da Ceturb como gestoras dos sistemas de transporte público urbano.

Por fim, diz-se que tem características de bibliográfica, uma vez que segundo Marconi e Lakatos (*apud* Brasileiro 2013, p.45) é “o estudo desenvolvido com base no levantamento de material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas etc.” e, neste caso, os resultados subsidiaram o texto de modo geral e a fundamentação teórica.

## 2.2 – INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para o desenvolvimento da dimensão descritiva desta pesquisa, foi utilizado o levantamento de materiais publicados sobre a temática, destacando-se mobilidade urbana, governança pública, serviço público e poder de controle na sociedade anônima para poder posteriormente descrever e comparar as estruturas de governança de as empresas Urbs e Ceturb.

Em termos de procedimento utilizados para o levantamento de dados foi realizada busca pelos termos governança corporativa, governança pública e mobilidade urbana, realizada por meio de consulta ao *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), na Revista de Administração Pública (RAP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e na Revista dos Transportes Públicos (RTP) da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), além da consulta à Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Além disso, utilizou-se como referencial teórico para o conceito de serviço público os estudos dos professores e autores de várias obras sobre Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Melo, já para o conceito de poder de controle na sociedade anônima os ensinamentos dos autores Fábio Konder Comparato e Calixto Salomão Filho (2005).

Utilizou-se, ainda, durante o levantamento bibliográfico a consulta de documentos com acesso mais restrito como o regimento interno e algumas atas do Conselho de Administração da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb),

obtidos nos arquivos da Junta Comercial do Estado do Espírito Santo, relatórios de gestão da Urbs, disponível no site da empresa, e a apresentação sobre o termo de referência para elaboração de planos de mobilidade urbana da Secretária de Saneamento Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) disponível pela internet no site do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Por fim, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o Sr. Luis Otávio, assessor especial da Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana do Estado do Espírito Santo e um dos técnicos responsáveis pela criação da empresa Ceturb.

### 2.3 – TRATAMENTO DOS DADOS

Após o levantamento bibliográfico do material relativo à temática separou-se para a leitura geral o material que evidenciava relação com o conteúdo do trabalho.

Posteriormente, deteve-se a leitura dos principais tópicos para deixar somente os mais pertinentes e por fim, a leitura acurada dos textos selecionados, com a elaboração de resumos e marcação dos fragmentos de textos com probabilidade de serem utilizados.

Após o levantamento das informações nos documentos analisados — atas de reunião do Conselho de Administração da Ceturb, estatuto social da Urbs e Ceturb, regimento interno da Urbs, relatório de gestão da Urbs — e na entrevista semiestruturada com o assessor especial da Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana do Estado do Espírito Santo, realizou-se a descrição das empresas Ceturb e Urbs.

Finalmente, destacadas as características e dados das empresas Urbs e Ceturb e o cotejo destes com os referenciais teóricos, fez-se a análise de todo o material e a comparação delas no aspecto de governança, para concluir em apresentar uma proposta de um novo modelo de gestão do transporte público urbano na RMGV.

### 3 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica é composta de sete partes, na primeira parte discorre sobre o conceito de governança pública, na segunda, sobre o conceito de serviço público e na terceira parte sobre Direito Societário e o conceito de poder de controle na sociedade anônima.

A quarta parte faz-se uma retrospectiva sócio histórica da mobilidade urbana no Brasil, retirada dos textos, a saber: Transporte Urbano e Mobilidade Urbana. Textos para discussão de Cepal – Ipea (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011) e O transporte Urbano no Século 21 (VASCONCELLOS, 2002).

A quinta parte apresenta a política nacional de mobilidade urbana instituída pela Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012 e a sexta parte aborda o modelo institucional de gestão do transporte público urbano no Brasil retirado de um estudo realizado pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

Por fim, na sétima parte faz-se uma síntese dos conceitos apresentados e suas relações com a temática da mobilidade urbana e transporte público urbano.

#### 3.1 – GOVERNANÇA PÚBLICA

O conceito do que seja governança pública não é uníssono entre os autores, já que possui uma indefinição entre as áreas do conhecimento sobre o tema, certo é que o termo governança significa conforme o dicionário Michaelis (MELHORAMENTOS, 2009), administração, governo, logo a expressão governança pública pode ser entendida em sentido amplo, como o governo público, a administração pública.

A ideia de governança pública vem da transposição do conceito de governança corporativa da iniciativa privada ao setor público. O arcabouço teórico sobre governança corporativa é bastante vasto e sua definição, assim como da governança pública, é complexa, haja vista a pluralidade de definições entre os autores, como explicitam os professores MIRANDA E AMARAL (2011, p. 1075):

O termo governança se difundiu entre uma ampla gama de disciplinas; entretanto, sua popularização não foi acompanhada por uma maior clareza de significado. Ainda que seja um conceito com múltiplas interpretações, observa-se um predomínio de abordagens cuja proposta é discutir e propor políticas para a gestão de conflitos entre administradores e acionistas (proprietários). Nesse sentido, a ideia de governança corporativa aparece como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre, principalmente, acionistas, conselho de administração e diretoria.

Leciona sobre a pluralidade de sentidos do termo governança, SECCHI (2009, p.358):

Teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública. [...] Áreas de aplicação das boas práticas são aquelas envolvidas na melhora da eficiência administrativa, da *accountability* democrática, e de combate à corrupção [...] Governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.

O mesmo autor continua concluindo que a “etiqueta ‘*governance*’ denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas” (SECCHI, 2009, p.358).

Essa definição mais pluralista da ideia de governança, em que se dividem as responsabilidades para solução dos problemas públicos, consubstancia uma alteração da competência do Estado, possuindo uma posição mais horizontal perante os particulares, tem-se assim, íntima relação com os ideais neoliberais, porém, a governança significa, também, “um retorno da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública” (SECCHI, 2009, p.358).

Continuando na parte de conceituação importante colecionar as notas de Kissler e Heidemann (2004, p. 480 e 482):

Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados [...] A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.

Há de se destacar o caráter financista das conceituações sobre governança como lecionam Fontes Filho e Picolin (2008, p.1166):

As definições de governança corporativa seguem, de forma predominante, uma vertente financeira, associando-a ao desenho de um sistema que facilite o acesso e o controle de investidores sobre as empresas das quais participam. Conforme a definição de Shleifer e Vishny (1997:737), 'a governança corporativa trata das maneiras pelas quais os fornecedores de recursos às corporações se asseguram que irão obter retorno de seus investimentos'. Nessa perspectiva, no que se refere à iniciativa privada, a principal preocupação de governos e legisladores deve ser promover ambientes econômico e institucional adequados a esses investimentos.

Nota-se que o conceito de governança pública veio da adaptação do conceito de governança corporativa das instituições privadas e essa relação não se explica somente nos termos de governo, mas também nas relações de agência que existem tanto na esfera privada, quanto na pública, conforme se vê nas relações entre o Estado e o particular no caso das delegações de serviços públicos.

Nesse sentido Gruberger et. al. (2007, p.123 e 124) mencionam:

Em um contexto de separação entre propriedade e controle, como apresentado por Berle e Means (1932), apareceram mudanças conceituais em termos de finanças corporativas e desenvolveu-se uma área de pesquisa para investigar o surgimento de problemas pela forte possibilidade de haver divergência de interesses entre os proprietários e administradores das empresas. [...] Os estudos sobre governança corporativa examinam os mecanismos usados para diminuir esses conflitos e os gastos gerados por eles, de forma a obter uma maior eficiência nas operações da empresa e uma maior geração de valor para os diferentes interessados no funcionamento da empresa (*stakeholders*). Pressupõe-se assim que o maior nível de governança poderia gerar um maior valor ao reduzir os custos de agência. Mas também é válido pensar que empresas mais valiosas possuam maiores recursos e mecanismos para implementar maiores níveis de governança.

No mesmo sentido tem-se o seguinte excerto de Gonçalves et. al. (2007, p 136):

Em seu aspecto central, a governança corporativa preocupa-se com a identificação de formas que garantam que as decisões estratégicas sejam tomadas eficientemente. Além disso, ela pode ser imaginada como um meio utilizado pelas corporações para estabelecer ordem entre as partes – os proprietários da firma e seus gerentes de alto nível –, cujos interesses possam estar em conflito. Assim, a governança corporativa reflete os valores da companhia.

Essa percepção de que somente os acionistas controladores são os interessados chaves de uma empresa não coaduna com a proposta deste trabalho. A empresa como um fenômeno fático complexo envolve outros atores, além dos investidores acionistas – porém essa constatação do conflito de agência na esfera privada é útil para a proposta do trabalho em que poderá ocorrer este conflito entre o órgão público gestor do transporte (principal) e a empresa operadora (agente).

Diante dessa constatação, vale dizer que a governança possui dois modelos de acordo com o interesse predominante. O modelo norte-americano e britânico, em que o enfoque é o acionista. As participações acionárias são relativamente pulverizadas e a criação de valor para os acionistas é o objetivo principal de as empresas. E o outro modelo o nipo-germânico, que predomina no Japão e na Alemanha, em que a propriedade é mais concentrada e buscam articular os interesses dos acionistas com os de outros grupos atingidos pelas tomadas de decisão dos administradores, conhecidos como *stakeholders* (MIRANDA E AMARAL, 2011, p.1076).

O segundo modelo, nipo-germânico é o que se coaduna com as diretrizes do presente trabalho (gestão compartilhada, respeito aos direitos dos *stakeholders* e aplicação das boas práticas de governança) em que se busca uma solução para a melhoria da gestão do transporte público e da mobilidade urbana da RMGV com o envolvimento de todos os interessados.

Diante desse desafio de institucionalizar a gestão democrática da mobilidade urbana da RMGV, os contornos dados pela governança no setor público tem que ser destacados com o seguinte viés:



Os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. Em outras palavras, eles resultam da resposta à pergunta: que significado tem o Estado nas estruturas de governança? Ou, dito de outra forma: o que distingue governança de governo? A resposta a essa pergunta permite identificar três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado. Assim, conceitualmente, o Estado tradicional vem se transformando: de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores (KISLER; HEIDEMANN, 2006, p.483).

Continuando a abordagem do tema os autores Kisler e Heidemann (2006, p. 486) complementam:

Em termos de um denominador comum, em suma, a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças etc.), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança). Mas esta convergência tem um preço, a saber: a economicização ou mercadização do setor público, ou seja, a transformação do setor público em um empreendimento econômico.

Essa economicização da gestão pública é perigosa e deve ser vista com cuidado, pois como alerta Aktouf (2005, p. 22):

Depreendem-se assim, muito facilmente, as contradições tradicionais, várias dessas, senão a totalidade, totalmente “irredutíveis” pelas partes interessadas, consideradas essenciais. Primeiramente, a busca pelo lucro e pela distribuição máxima de dividendos, objetivo corporativo jamais questionado, é absolutamente incompatível com a satisfação ótima dos trabalhadores, dos sindicatos, dos defensores da natureza, simplesmente porque esses elementos são tratados como custos. O salário é um custo estruturalmente inimigo do lucro, e rebaixá-lo ao nível mínimo possível é condição de satisfação do capital e de seus representantes. Os sindicatos são também inimigos do lucro máximo pelo simples fato de terem caráter reivindicador, buscando obter sempre mais vantagens para seus membros. Os defensores da natureza apresentam-se como inimigos do lucro máximo pelo simples fato de querer que a firma (*a posteriori* ou *a priori*) pague as externalidades prejudiciais ao ambiente. Logo, os costumes e as práticas dos altos dirigentes e CEOs, sob o pretexto de se fazer uma administração sadia com uma competição- competitividade também sadia, caminham sistematicamente para a maximização infinita e rápida dos lucros. “Boa governança” para eles, como já afirmou em outros momentos Milton Friedman, significa nada mais que maximizar, primariamente, os ganhos dos acionistas e, por via de consequência imediata, os ganhos dos altos dirigentes.

Além dessas contradições sobre a temática da governança exposta pelo professor Aktouf é necessário observar as considerações do professor Secchi (2009, p. 365):

É importante lembrar que a presumida “mágica” das reformas administrativas deve ser cautelosa (...) novos modelos organizacionais compartilham algumas características com o modelo burocrático weberiano: continuam a colocar ênfase na função controle e não se apresentam como modelos de ruptura. Outro cuidado que deve ser tomado é que as reformas da administração pública podem tornar-se facilmente políticas simbólicas de mero valor retórico (Gustaffson, 1983; March e Olsen, 1983; Battistelli, 2002). Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. Não são raros os esforços de reforma da administração pública que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos.

Nesse contexto, é oportuno apresentar os princípios de governança no setor público, que não alteram substancialmente em relação ao setor privado.

Os princípios da governança no contexto do setor público segundo a Federação Internacional de Contabilidade (IFAC), são os seguintes:

Transparência – é requerida para assegurar a confiança das partes interessadas no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na gestão das atividades destas entidades e nos indivíduos que nela trabalham;

Integridade – baseia-se na honestidade, objetividade, alto padrão de normas de decoro e probidade na gestão de fundos e recursos públicos e na administração da instituição;

*Accountability* – é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos que nela trabalham são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e de todos os aspectos de desempenho, e têm que se submeter ao exame externo apropriado. De fato, *accountability* é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida. (IFAC, 2001, p.12, tradução nossa).

Da mesma forma, e com o mesmo espírito, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) relaciona no seu Código das Melhores Práticas os princípios básicos de Governança Corporativa como:

#### **Transparência**

Mais do que a obrigação de informar e o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto

internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor.

**Equidade**

Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.

**Prestação de Contas (*accountability*)**

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

**Responsabilidade Corporativa**

Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2009, p.19)

Os princípios supramencionados devem ser observados por todas as organizações, tanto pelo ente público quanto para o privado por ser corolário de uma boa administração, assim, relacionamos no ANEXO A, ações de ordem prática, retiradas do manual do IBGC (2009) e do regulamento do novo mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBOVESPA, 2011), que devem ser observados na constituição dos órgãos de administração dos entes responsáveis pela gestão do transporte público urbano da RMGV. Ressalva que algumas dessas ações, relacionadas no anexo, são exclusivas para iniciativa privada.

Após essa breve exposição sobre o tema governança pública é necessário, neste ponto, fazer um corte para tecer algumas considerações sobre serviço público e o poder de controle na sociedade anônima, apresentados nos dois tópicos seguintes, para total fundamentação da proposta de gestão do transporte público urbano na RMGV.

### 3.2 – SERVIÇO PÚBLICO

Os autores de Direito Administrativo não são uníssomos ao determinar o que seja serviço público, sendo tal conceito jurídico amplo ou restrito conforme o autor consultado, porém é indiscutível o caráter discricionário do que seja serviço público, pois é fato que as necessidades gerais de um povo variam no tempo e no espaço (DI PIETRO, 2003, p.95).

Na conceituação do que seja serviço público os autores combinam, geralmente, três elementos: o material, relacionado à prestação de uma atividade que objetiva a satisfação da coletividade; o subjetivo, que exige a presença do Estado como prestador do serviço; e por fim o formal, que considera o regime jurídico público em que é exercido o serviço público (DI PIETRO, 2003, p.95).

Di Pietro (2003, p.96) cita como exemplo de autores que conceituam os serviços públicos em sentido amplo Mario Masagão, José Cretella Júnior e Hely Lopes Meirelles, sendo a conceituação deste a seguinte:

“todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”.

Já como expoente do conceito restrito de serviço público tem-se Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 50):

Serviço público é a atividade consistente na oferta de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados que o Estado assume como pertinente a seus deveres em face da coletividade e cujo desempenho entende que deva se efetuar sob regime jurídico de direito público, isto é, outorgador de prerrogativas capazes de assegurar a preponderância do interesse residente no serviço e de imposições necessárias para protegê-lo contra condutas comissivas ou omissivas de terceiros ou dele próprio gravosas a direitos ou interesses dos administrados em geral e dos usuários do serviço em particular.

Por fim, Di Pietro (2003, p.99) conceitua o serviço público como:

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio e seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

A abrangência das atividades estatais que compõem o serviço público varia conforme o conceito adotado, todavia é unânime entre os autores administrativistas que o serviço de transporte público é sempre serviço público.

Diante disso, importa salientar algumas conclusões da doutrina sobre serviço

público. Primeiro que a percepção do que seja serviço público varia no tempo; segundo que é por meio da lei que o Estado determina quais atividades serão consideradas como serviços públicos. A noção de serviço público varia no espaço, também, pois depende da legislação de cada país para poder determinar quais atividades foram elencadas como de titularidade do Estado. Por fim, não existe conceito certo para o que seja serviço público, mas sim conceitos amplos e restritos. (DI PIETRO, 2003)

Além dessas conclusões, Bandeira de Mello (2008, p. 44 e 45) faz algumas considerações sobre o serviço público relativo ao seu caráter essencial que merecem destaque:

Assim, por meio de tais normas o que se intenta é a) proporcionar a quem tem a responsabilidade de assegurar tais serviços os meios jurídicos necessários à boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço para o atendimento das conveniências da coletividade do modo mais eficiente possível; b) defender a efetivação destes serviços e sua boa prestação tanto contra terceiros que poderiam obstá-las, quanto contra negligências ou incorreções do próprio Estado ou do sujeito que as esteja desempenhando (concessionário, permissionário, autorizado). Com efeito, ao erigir-se algo em serviço público, bem relevantíssimo da coletividade, trata-se não apenas de buscar-lhe a mais adequada prestação em benefício do público, mas também se trata de impedir, de um lado, que terceiros os obstaculem e de outro que o titular deles ou quem haja sido credenciado a prestá-los procedam, por ação ou omissão, de modo abusivo, quer por desrespeitar direitos dos administrados em geral, quer por sacrificar direitos ou conveniências dos usuários do serviço.

Diante dessas conclusões, o mesmo autor enumera dez princípios do regime jurídico do Serviço Público que são de suma importância e estão alinhados com a política nacional de mobilidade urbana, são eles:

- 1 – dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação seja diretamente, nos casos em que é prevista a prestação direta, seja indiretamente mediante concessão ou permissão;
- 2 – princípio da supremacia do interesse público, em razão do que, tanto no concernente à sua organização quanto no relativo ao seu funcionamento, o norte obrigatório de quaisquer decisões atinentes ao serviço, serão as conveniências da coletividade; jamais os interesses secundários, meramente patrimoniais do Estado ou dos que hajam sido investidos no direito de prestá-los;
- 3 princípio da adaptabilidade, ou seja sua atualização e modernização, conquanto, como é lógico, dentro das possibilidades econômicas do Poder Público;
- 4 princípio da universalidade – por força do qual o serviço é indistintamente

aberto à generalidade do público;  
 5 princípio da impessoalidade, do que decorre a inadmissibilidade de discriminação entre usuários;  
 6 princípio da continuidade – significando isto a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido, do que decorre a impossibilidade do direito de greve em tais serviços;  
 7 princípio da transparência, impositivo da liberação a mais ampla possível ao público geral do conhecimento de tudo que concerne ao serviço e à sua prestação;  
 8 princípio da motivação, isto é, o dever de fundamentar com largueza todas as decisões atinentes ao serviço;  
 9 princípio da modicidade das tarifas – deveras, se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considerá-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que se destinam devessem, para desfrutá-lo, pagar importâncias que o onerassem excessivamente e pior que isto que os marginalizassem;  
 10 princípio do controle (interno e externo) sobre as condições de sua prestação (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p.51).

Fica evidente, diante do exposto, a convergência entre as boas práticas da governança pública e os princípios do serviço público apontados – a obrigação de transparência, a necessidade de controle, a busca contumaz pela melhoria do serviço e etc – que são norte para poder conceber um modelo de transporte público apto a atender aos anseios da sociedade.

Dessa forma, considerando a prescrição constitucional em seu artigo 30, inciso V (compete aos municípios organizar e prestar o serviço de transporte coletivo, que tem caráter essencial) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana, somado aos princípios do serviço público e da governança pública. A função social da empresa e o seu caráter multifacetário, abordados no próximo tópico, são conceitos que corroboram a proposta do presente trabalho.

### 3.3 – O DIREITO SOCIETÁRIO E O PODER DE CONTROLE NA SOCIEDADE ANÔNIMA

Antes de falar do poder de controle na sociedade anônima é necessário tecer algumas considerações sobre o Direito Societário, cujo objeto de estudo é semelhante ao da governança corporativa da Administração, pois possui pontos de contato entre o Direito e a Administração, não obstante a abordagem peculiar de cada um sobre seus diferentes objetos de estudo.

O Direito Societário é o ramo do Direito relacionado ao estudo das sociedades empresárias e segundo o Código Civil Brasileiro (CC):

Art. 982. Salvo as exceções expressas, considera-se empresária a sociedade que tem por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro (art. 967); e simples as demais. Parágrafo único. Independente de seu objeto, considera-se empresária a sociedade por ações; e, simples, a cooperativa.

Quer dizer, para desenvolvimento de uma atividade econômica de porte elevado, que requer maiores aportes de capital e capacitação técnica, uma pessoa apenas não é capaz de organizá-la com eficiência para produzir os resultados esperados, e nem é atraente desenvolver uma atividade econômica de grande porte sozinho, devido aos riscos inerentes a atividade empresarial.

Assim, para poder desenvolver atividades mais complexas com eficiência um agente pode se associar a outro, racionando os riscos do empreendimento e os custos para sua execução e dividindo-se os lucros, por meio de uma sociedade empresária.

Enfim, sociedade empresária é uma forma colocada à disposição dos agentes para explorar uma atividade econômica a partir de investimentos comuns, organizando os meios de produção para produção e circulação de riquezas.

O referido artigo fala em “atividade própria de empresário” para delimitar o que é sociedade empresária. Empresário, por definição legal, é quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou serviços (art. 966 do CC), ou seja, quem explora a empresa. O artigo segundo da lei de sociedades anônimas reforça isso: “pode ser objeto da companhia (sociedade empresária) qualquer empresa de fim lucrativo(...)”

Mas, o que é empresa?

O termo é usualmente definido, como na lei, isso é a organização dos fatores de produção para circulação de bens e serviços. Para Raquel Sztajn (2004, p.67) empresas “são organizações mediante as quais são ordenadas, providas ou estruturadas de forma a, juntando os fatores da produção, facilitar a coordenação



das atividades econômicas para mercados”.

Aqui novamente focaliza a organização dos fatores de produção, só que acrescenta a característica de ser voltada para o mercado, em substituição do sentido de produção ou circulação de bens e serviços.

A verdade é que o termo empresa não possui um sentido único no Direito Societário, pois possui vários significados. Macedo (2004) vê no termo empresa quatro sentidos, quais sejam: sentido subjetivo, empresa como sinônimo de empresário; sentido funcional, empresa como atividade organizada a um fim econômico; sentido objetivo, empresa como complexo de relações jurídicas, destacando as relações entre o empresário e os trabalhadores; por fim, no sentido institucional, a empresa como organização de pessoas ordenadas hierarquicamente visando um fim comum.

Diante da empresa considerada como um fenômeno complexo, deve-se saber quais dessas várias relações que surgem em torno da empresa o Direito Societário visa proteger.

O emérito professor Calixto Salomão Filho (2005) leciona que a preocupação do Direito Societário recai sobre a possibilidade de disposição societária sobre unidades empresariais juridicamente autônomas, mas economicamente dependentes (realidade das formas). Preocupação que desemboca na aplicação da teoria da desconconsideração da personalidade jurídica, pois o Direito Societário preocupa-se com a destinação do patrimônio social a interesses estranhos da sociedade. Assim os principais objetos de proteção do Direito Societário são os interesses dos acionistas minoritários e dos credores (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

Essa visão restritiva da função do Direito Societário, centrada somente nos interesses dos sócios, satisfaz plenamente quando adotada a concepção contratualista da sociedade empresária, porém não coaduna com o atual estágio da legislação brasileira, pois esta preceitua a função social da empresa, em que se considera outros interesses no desenvolvimento da empresa além dos sócios e credores.



A positivação da função social da empresa impõe o reconhecimento de outros interesses que não só dos acionistas, mas também dos trabalhadores e da comunidade onde atua e encontra amparo legal, v.g., no artigo 116, parágrafo único, artigo 18, artigo 17, §7º, todos da lei 6.404/76 (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

A questão do exercício do controle e da administração sobre a sociedade empresária focando o atendimento aos interesses que a circundam e a determinação de qual ou quais interesses deveriam o controlador e os administradores perseguir, encerra o embate entre a visão contratualista e institucionalista do que se entende como interesse da sociedade (MACEDO, 2004).

Nesse ponto, é recorrente a citação aos debates entre a concepção contratualista de Pier Giusto Jaeger, que identifica o interesse da sociedade com os interesses dos seus sócios, e a concepção institucionalista de Rathenau, que identifica o interesse social com o interesse público (MACEDO, 2004).

Simionato (2004, p.59) assevera que “dentre as teorias que explicam atualmente a formação e a atividade da sociedade por ações, sem dúvida, a mais aceita pela doutrina e jurisprudência é a da instituição”.

A consagração da teoria institucionalista decorre do que se entende como conceito fundamental de empresa, na dicção de Santoro-Passarelli (apud SIMIONATO, 2004, p.59): “um organismo autônomo que não é ligado, na sua atividade e nas suas atribuições, à existência da pessoa do seu proprietário”.

O institucionalismo moderno do Direito Empresarial superou aquela visão genérica e pouco aplicativa de Rathenau (interesse público) para uma visão integracionista, concreta, que internaliza os vários interesses que rodeiam a sociedade, por exemplo, a participação operária nos conselhos de supervisão das empresas alemãs (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

Por outro lado, as vertentes contratualistas modernas repudiam a liberdade extrema que era dada aos acionistas para determinarem o interesse social, passando hoje a defender até que, se possível, fosse positivado a definição de interesse social. Tal

posicionamento visa a organização e o crescimento do mercado de capitais, vez que afirmam não ser compatível com esta aquela liberdade outrora defendida pelos contratualistas clássicos, assim o interesse social, hoje, de qualquer sociedade empresária confunde-se com a maximização do valor de suas ações (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

Na verdade, o debate entre as duas concepções do que deve ser entendido com interesse social, resulta na verificação se o exercício do poder de controle atende ao princípio da função social da propriedade (SIMIONATO, 2004).

A função da empresa, atualmente, não pode ser entendida exclusivamente como meio apto a gerar lucros para seus acionistas, numa visão egoística, que despreza os interesses da coletividade em que atua. Com certeza, a empresa presta ao “desenvolvimento da sociedade em que ela atua, promovendo o crescimento econômico, empregando pessoas, pagando tributos” (SIMIONATO, 2004, p.63).

A função social da empresa é defendida, também, por Comparato (apud SIMIONATO, 2004, p.63):

Quer no âmbito dos particulares ou do Estado vai se afirmando a esfera social dos bens ou valores coletivos, insuscetíveis de apropriação. Nesse caso, ninguém pode pleitear privilégios ou poderes adquiridos. Todos são obrigados a satisfazer as necessidades e os interesses comuns da população na iniciativa empreendedora.

Tal preocupação com os fins sociais da empresa decorre de uma constatação fática, óbvia: a empresa não se desenvolve somente pela atuação e união de fundos dos detentores do capital e do poder de controle, mas, principalmente, pela força de trabalho dos seus empregados, e investidores acionistas, que não participam da direção da empresa. Todos unem esforços para o desenvolvimento da empresa (SIMIONATO, 2004).

Enfim, a questão chave do Direito Societário é identificar o centro decisório dos rumos da empresa, localizar quem “controla o poder de controle”, utilizando os ensinamentos de Comparato (2005).

A função principal do Direito Societário, assim, é de “instrumentalizar o controle, outorgando aos sócios (e não sócios) mecanismos que os habilitem a impor sua vontade na condução da empresa societária, e balizar, i.e., impor limites ao uso desses mecanismos” (MACEDO, 2004, p. 72) e consequentemente proteger todos os interesses envolvidos na empresa: sócios, credores, empregados, comunidade etc.

Com a lei 6404/76 foi positivado na legislação brasileira o poder de controle como elemento fundamental da economia societária, que é hodiernamente uma das questões mais relevantes para o direito societário, haja vista o fenômeno de concentração empresarial que o mundo vem observando nos últimos anos.

Comparato e Salomão Filho (2005), no livro *Poder de Controle na Sociedade Anônima*, demonstra que a realidade do poder de controle nas companhias, hoje, encontra-se em fase de acelerada mutação, haja vista que o problema fundamental da economia moderna não é mais quem é o proprietário da riqueza, mas sim quem tem o poder de controlá-la, levando o estudioso a rever as construções jurídicas aventadas para explicar tal fenômeno, pois é necessário disciplinar o exercício de tal poder para delimitar o seu uso evitando-se o abuso de quem o possui.

A importância do tema é tamanha que o mesmo autor (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005, p. XVII) escreveu:

É generalizada a ignorância do fenômeno do poder no direito societário. Até há pouco, o modelo legal, ao qual aderiam doutrina e jurisprudência, concebia as companhias como destituídas de mando ou controle, admitindo que os negócios sociais fossem decididos, em assembleias, por uma maioria ad hoc, após amplo debates e momentânea deliberação. Daí decorria a disciplina da assembleia geral e do exercício do voto como verdadeiro direito eleitoral, quando a realidade cotidiana não cessava de desmentir essa concepção parlamentar. Surpreende ainda, como novidade, a ideia simples de que não há sociedade sem controle, assim como não existe empresa sem empresário.

No direito privado, o melhor instituto por meio do qual se pode enfocar o poder de controle é a análise da estrutura da Sociedade Anônima, que possibilita concentrar o poder econômico, desvinculando-o da propriedade dos capitais e da responsabilidade pessoal (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

O controle é o poder jurídico moderno, próprio das sociedades ou organizações complexas, nas quais se manifesta necessariamente uma hierarquização de funções. Ele é, também, o poder de fato exercido *ab extra* sobre os administradores de uma pessoa jurídica privada, ou sobre aqueles que detêm oficialmente o poder político (COMPARATO; SALOMÃO FILHO, 2005).

Faz-se necessário expor os conceitos relativos ao poder de controle na sociedade anônima para que se entenda a forma que o Estado com os municípios da RMGV poderão utilizar deste conceito para poder conceder o serviço público de transporte por meio da sociedade anônima.

Inicialmente deve se ter em mente que para o entendimento do presente trabalho deve-se superar o senso comum de que as decisões no seio das relações societárias são tomadas exclusivamente pelo princípio majoritário, pois escapa desse entendimento a realidade fática das relações de poder dentro das organizações e, principalmente, de que nem todos são iguais dentro delas.

Dessa forma, cabe demonstrar, nas lições do professor Bertoldi (2003/2004, p. 53), que os interesses dos acionistas são diversos na condução da empresa:

[...] devemos ter presente os diversos interesses possíveis por parte dos acionistas com relação a administração da companhia. Sendo assim, encontramos os empreendedores, que são aqueles acionistas cujo interesse pela condução do negócio é total e a sua participação nos rumos da companhia geralmente são decisivos para o sucesso ou fracasso do empreendimento. Identifica-se também o acionista rendeiro, que procura nas ações uma forma de investimento a longo prazo, e, portanto, também tem interesse pela administração da companhia, mas não de forma intensa como o empreendedor. Por final encontramos o acionista especulador, cujo interesse pela companhia é apenas momentâneo e totalmente despreocupado com sua administração, mas cuja participação é fundamental para que o mercado de capitais tenha liquidez.

Diante dessa realidade, conclui-se que nem todos os acionistas participam da esfera de controle da sociedade, nem sequer comparecem na instância máxima de deliberação da sociedade anônima que é a assembleia geral, fazendo com que acionistas detentores de menos da metade do capital social consigam determinar os rumos da sociedade.

Neste passo, observa Bertoldi (2003/2004, p. 53):

Como se sabe as decisões nas sociedades anônimas são tomadas pela assembléia geral, levando-se em conta o fato de que quem detém a maioria dos votos alcança o controle da sociedade, elegendo os seus diretores, os membros do conselho fiscal, a diretoria. Por via de consequência, influi profundamente no andamento da sociedade, não só no que diz respeito à política geral de condução dos negócios, como também no seu dia a dia, já que o controlador exerce forte ascensão sobre os administradores por ele nomeados. Assim, o conceito de poder de controle é sempre construído com base na assembleia geral, última instância da sociedade.

Se antigamente o conceito de maioria e minoria fundava-se segundo a fórmula "metade mais um" e "metade menos um", tendo em vista a existência de uma sociedade em que todos tinham direito de voto e havia a efetiva participação dos acionistas, hoje, com o surgimento da sociedade moderna isto não mais ocorre. Nem todos os acionistas contam com direito de voto e a dispersão das ações acaba por propiciar a existência de um controle exercido por pessoa(s) que detém menos da metade das ações da companhia.

Observando tal aspecto da realidade societária verifica-se que somente uma parte dos proprietários das ações de uma sociedade anônima que efetivamente possuem o poder de controlá-la (BERTOLDI, 2003/2004, p. 53).

Os autores norte americanos Adolf A. Berle e Gardiner C. Means (1932), tidos como precursores do estudo da moderna companhia, na celebre obra "*The modern corporation and private property*", examinaram o fenômeno da dissociação da propriedade das ações do controle da sociedade. Identificaram, baseados nesse fato, cinco tipos de controle existentes em uma sociedade anônima, quais sejam: o controle fundado na posse da quase totalidade das ações da companhia; o controle fundado na posse da maioria dessas ações; o obtido por meio de expedientes legais; o minoritário e o controle gerencial ou administrativo (BERTOLDI, 2003/2004, p. 54).

Cabe ressaltar que Karl Marx (apud. Comparato, 2005, p.51) predisse tal fenômeno, da dissociação da propriedade acionária e poder de controle na empresa moderna, 60 anos antes da publicação da obra dos autores americanos, nos seguintes termos:

A produção capitalista chegou a tal ponto que o trabalho de direção geral (oberleitung), completamente separado da propriedade do capital, anda à solta. Daí já não ser necessário que esse trabalho de direção geral seja desempenhado pelo capitalista.

O professor Comparato (2005) estudando a obra dos autores americanos, classifica o poder de controle na moderna companhia em quatro tipos, quais sejam: totalitário, majoritário, minoritário e gerencial.

Neste ponto, Bertoldi (2003/2004, p. 54), baseado nos ensinamentos do professor Comparato (2005), assim resume as tipologias do poder de controle:

O controle é totalitário quando nenhum acionista é excluído do poder de dominação na sociedade. Majoritário, quando exercido por aquele que detém a maioria das ações com direito a voto. Minoritário, quando o controle está nas mãos de alguém que detém menos da metade das ações com direito a voto, tendo em vista a grande dispersão acionária. Por último o controle gerencial se sente quando se verifica o controle interno totalmente desligado da titularidade das ações em que se divide o capital social, controle este oriundo da extrema dispersão do capital social, fazendo com que os administradores assumam o controle empresarial de fato, enquanto que os acionistas exercem a função de meros prestadores de capital.

O legislador brasileiro na lei 6.404/76 contemplou a existência de todas essas espécies de controle das sociedades anônimas, estabelecendo que:

Art. 116. Entende-se por acionista controlador a pessoa, natural ou jurídica, ou o grupo de pessoas vinculadas por acordo de voto, ou sob controle comum, que:

- a) é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, a maioria dos votos nas deliberações da assembleia-geral e o poder de eleger a maioria dos administradores da companhia; e
- b) usa efetivamente seu poder para dirigir as atividades sociais e orientar o funcionamento dos órgãos da companhia.

Parágrafo único. O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.

Art. 116-A. O acionista controlador da companhia aberta e os acionistas, ou grupo de acionistas, que elegerem membro do conselho de administração ou membro do conselho fiscal, deverão informar imediatamente as modificações em sua posição acionária na companhia à Comissão de Valores Mobiliários e às Bolsas de Valores ou entidades do mercado de balcão organizado nas quais os valores mobiliários de emissão da companhia estejam admitidos à negociação, nas condições e na forma determinadas pela Comissão de Valores Mobiliários.

Observa Bertoldi (2003/2004, p. 54) sobre o artigo 116 da lei de S/A que:

Torna-se necessário, portanto, que estejam presentes dois elementos para que o poder de controle efetivamente se faça presente além da simples maioria de votos na assembleia: é necessário também que a) este controle se dê de modo permanente e estável e que b) a (s) pessoa(s) detentora(s) do poder de controle utilize(m)-se dele para imprimir à sociedade a marca de sua atuação, ou seja, somente há que se falar em poder de controle se este poder efetivamente for utilizado - não existe poder passivo.

No presente estudo vale destacar essa dinâmica do poder de controle na sociedade anônima, pois desse conceito se extrai a importância de se regular o poder de controle das operadoras do sistema de transporte público, pois como explicitado é necessário saber, principalmente por se tratar de empresas que operacionalizarão um serviço público essencial, que é o transporte público urbano, quem é o controlador.

Nesse sentido que se tem na sociedade anônima o tipo jurídico ideal para a operação do transporte público urbano da grande Vitória, pois somente esse tipo de sociedade empresária possibilita a conjugação de interesses de todos os envolvidos na gestão do sistema de transporte, por possuir instrumentos jurídicos para tal fim.

### 3.4 – MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

A análise da questão da mobilidade urbana no Brasil pode ser feita a partir da década de 60, quando a população do país começa a se tornar predominantemente urbana, com a migração da população rural para as cidades industrializadas da época e conjuntamente o aumento do uso de veículos motorizados, principalmente carros e ônibus (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Destaca-se o desaparecimento dos bondes como meio de transporte coletivo e sua substituição pelos ônibus e automóveis, este na área do transporte individual. Desta forma há a alteração do modal de mobilidade das aglomerações urbanas brasileiras, que era essencialmente público e movido por energia elétrica (bondes e trens) para um privado – público (carro, moto e ônibus) dependente de combustíveis fósseis (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

A partir da década de 80, do século passado, há um aumento considerável de utilização dos meios individuais de transporte nas regiões metropolitanas brasileiras



em detrimento do transporte público, conforme demonstra o estudo sobre mobilidade urbana da CEPAL – IPEA (apud VASCONCELLOS, 2002). Em 2005, o uso de transporte público cai de 68% para 51% do total de viagens motorizadas e o uso de transporte individual sobe de 32% para 49%. Essa mudança de modal do transporte, do coletivo para o individual, gerou os problemas que convivemos atualmente, como o aumento da poluição, os congestionamentos, os acidentes de trânsito, além dos gastos dos usuários no consumo de energia e manutenção dos automotores (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Diante disso, é fundamental focar a questão da mobilidade urbana em regiões metropolitanas, pois o deslocamento das pessoas dentro dos centros urbanos tem reflexos no desenvolvimento econômico da cidade, além de possuir um forte papel social, podendo agir sobre a melhoria das condições e qualidade de vida da população VASCONCELLOS, 2002).

A organização e planejamento dos meios de transporte é um instrumento de correção de distorções regionais e racionalização do deslocamento no espaço público, redução das desigualdades sociais e do consumo de energia, com a eleição de meios de transportes menos poluentes (VASCONCELLOS, 2002).

A primazia e incentivos governamentais dados, ultimamente, ao uso de transporte particular nos deslocamentos devem ser substituídos, progressivamente, por meios alternativos mais eficientes do ponto de vista econômico e ambiental. A resolução da questão da mobilidade urbana das regiões metropolitanas será o pleno uso do transporte público, que transporta um elevado número de pessoas com menos espaço por passageiro, o que refletirá no menor uso de espaço da malha viária, reduzirá o consumo dos recursos energéticos, o que conseqüentemente, será mais sustentável. Em áreas centrais das cidades, regiões normalmente densamente povoadas, a melhor alternativa de locomoção será essa (VSCONCELLOS, 2002).

Na atual conjuntura nacional, com aumento do preço dos combustíveis, aumento dos custos de manutenção dos automóveis e dos processos de licitação dos transportes públicos em várias cidades do país, o transporte público tem uma oportunidade para se relançar e responder às expectativas da sociedade como o



melhor meio de locomoção nas regiões metropolitanas brasileiras (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

A Constituição da República brasileira assenta em seu artigo 7º, inciso IV, que dentre os direitos sociais dos trabalhadores está um salário-mínimo que seja capaz de atender às necessidades básicas, em que o transporte é citado como uma dessas necessidades. O mesmo diploma legal assenta em seu artigo 21, inciso XX que compete a União, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, mais adiante, artigo 25, § 3º, permite que os Estados poderão instituir regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, por fim, coloca como competência dos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

Como se vê a estrutura constitucional para a gestão do transporte urbano fica a cargo dos municípios, porém é permitido aos Estados a organização conjunta, por meio da constituição da região metropolitana. Sendo assim, o deslocamento intermunicipal torna-se responsabilidade do Estado. Essa divisão de competência deixa claro a necessidade de integração e os entes políticos para a gestão da mobilidade urbana, já que todos possuem responsabilidades sobre o tema, e o transporte público é a questão chave para uma boa mobilidade.

O histórico da política do transporte público brasileiro, em nível federal, a partir dos anos 60 permite compreender como foi sua evolução e quais foram os processos realizados para desembocar nessa situação em que se precisa alterar a política de transporte para uma política de mobilidade urbana.

Conforme Vasconcellos; Carvalho; Pereira (2011, p.45) pode-se dividir a política federal de transportes urbanos em quatro períodos “que se diferem entre si, ora pelo grau de institucionalidade e organização da ação pública, ora pelo tipo de abordagem empreendida sobre a questão do transporte e da mobilidade urbana.”

O primeiro período vai até meados da década de 60 quando, na verdade, não se

pode falar exatamente, em termos atuais, que existia uma política efetiva de transportes urbanos, pois elas eram feitas de acordo com os acontecimentos dos fatos, sem um planejamento ou organização. (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

De acordo com Francisconi e Souza (apud VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011, p.45) a política de transporte urbano iniciou, somente, ao final da década de 1960 e início de 1970, com estudos para implantação do metro de São Paulo e do Rio de Janeiro, pois até este marco não havia um conjunto de diretrizes ou estratégias para o setor, as ações eram feitas de acordo com as demandas de fato.

Após esse período até meados da década de 1980, dá-se o segundo momento, embora ainda sem uma política bem estruturada, há um esforço para o desenvolvimento da política nacional de desenvolvimento urbano, com forte participação federal sobre o transporte das cidades brasileiras. Em meados da década de 1960, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfau) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), incumbidos de gerenciar o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, dando suporte técnico e financeiro aos municípios para o desenvolvimento de seus Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), é nessa fase, também, que se institucionaliza as regiões metropolitanas (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

No setor de transporte urbano, há a criação da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot). Foi a primeira vez que o tema entrou “[...] no rol das preocupações do Governo Central [...] que se não resolveram de forma mais sistêmica os problemas dos deslocamentos [...] provocaram melhoras sensíveis [...]” (GEIPOT apud VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011, p. 46).

Nessa fase, ainda foi criado o Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU), a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) e o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), além da formação de quadros técnicos e da elaboração de planos diretores de transporte urbano para os municípios. Durante essa fase a política federal no setor atuava, exclusivamente, com ajuda financeira e

assessoramento técnico prestado pelo Geipot e pela EBTU aos municípios, sendo essas instituições o braço do governo federal na política de o transporte urbano (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Naquele momento não existe, por parte dessas instituições, uma preocupação com a integração de os sistemas de transporte a vários modais, nem mesmo vislumbrava interligação entre política de transporte urbano com política habitacional e de desenvolvimento urbano. Existiu, porém, uma intenção de superação da primazia do transporte rodoviário com a articulação de diferentes modais, conforme previsão do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que nunca aconteceu, ao contrário, foi criado o Fundo Rodoviário Nacional para financiar a expansão da malha rodoviária das cidades (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

O terceiro período foi iniciado em meados da década de 1980 até o fim da década de 1990, momento histórico de crise econômica internacional, e no Brasil ocorria a redemocratização do Estado brasileiro, em que era necessário a redefinição da forma de sua atuação na economia do país. Nessa fase, devido a esse processo, há escassez de recursos para o setor de transporte urbano (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Também nesse período, conforme destaca Vanconcellos; Carvalho; Pereira (2011, p.48), “a competência sobre o transporte urbano passou caoticamente por mais de cinco ministérios”, encerraram as atividades de instituições-chave no planejamento da mobilidade urbana como o BNH, em 1986, a EBTU em 1989 e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1990 (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Não obstante ao enfraquecimento de as estruturas de planejamento da mobilidade urbana nessa fase, é nesse período que são criadas a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) em 1980 e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) em 1984 (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011). Há de se destacar, também, a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, como destaca Vasconcellos; Carvalho; Pereira (2011, p.49):

[...] os movimentos pela reforma urbana, criou um capítulo específico sobre a Política Urbana, estabelecendo as bases para a retomada de uma política federal mais consistente e de um marco legal mais adequado ao tratamento da questão urbana nacional.

É de salientar, contudo, que a Constituição de 1988 ao passar para os municípios a competência de gestão de os serviços de transporte público não criou as condições financeiras nem institucionais adequadas para que esses entes federativos conseguissem cumprir a nova exigência constitucional, além disso, agravou a situação do planejamento e gestão dos serviços de transporte urbano de municípios vizinhos, particularmente em regiões metropolitanas, regiões marcadas por conflitos tributários e com diversidade de regras sobre o transporte público (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

A competência da União na questão do transporte foi a de estabelecer as diretrizes gerais sobre a política nacional do setor. Dessa forma, o Ministério da Infraestrutura (Minfra), por meio da Secretaria Nacional dos Transportes, instituiu diretrizes com ênfase na reestruturação financeira e institucional do setor, privilegiando o transporte coletivo. Não há, ainda, a visão na circulação de bens e pessoas (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Por fim, o quarto período inicia no final da década de 1990 até os dias atuais, em que há uma nova abordagem sobre a questão do transporte urbano, inserido no que é denominado mobilidade urbana, assim as políticas sobre o tema se preocupam com o desenvolvimento urbano, sendo mais integradas, sustentáveis e construídas democraticamente (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

O governo federal ficou um longo período sem atuar de forma sistemática sobre as políticas de transporte urbano, assim houve uma deterioração do transporte público urbano nas cidades brasileiras, durante esse tempo, conforme Gomide (apud (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011, p.50):

[...] observaram-se forte crescimento do transporte individual e do transporte coletivo informal, queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos, sobrecarga do sistema viário das cidades e suas diversas consequências em termos de aumento dos congestionamentos e deterioração dos serviços de transporte coletivo.

Diante dessa deterioração, o governo federal, retomando atenção para questão do transporte público, já com viés da mobilidade urbana, cria a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu) em 1999, a fim de restabelecer políticas públicas nas áreas de habitação, saneamento e transporte urbano, sob o comando de um órgão, e cria, também, na estrutura da SEDU o Grupo Executivo de Transporte Urbano (Gtrans). Promulga a lei no 10.257, em 2001 (Estatuto da Cidade), em 2003 cria o Ministério das Cidades, sendo este o novo órgão político para gestão da Política Urbana Federal, em o qual se insere a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob); o BNDES se insere neste contexto como o principal órgão de financiamento do transporte público urbano e por fim, destaca-se a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) pela Lei no 10.683/2003 (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

A partir deste momento, o governo federal instituiu uma agenda política na área de mobilidade urbana sob o comando do Ministério das Cidades, sendo que em 2004, logo após a sua criação, esse órgão apresenta oficialmente o conjunto da política de desenvolvimento urbano pretendida com uma nova forma de tratar o tema do transporte urbano, sendo a partir de então uma questão de cidadania (VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011).

Sobre a mudança de visão da política do transporte urbano vale destacar o seguinte excerto:

A partir de sua criação em 2003, o Ministério das Cidades também reforçou a importância de se romper com uma perspectiva setorial sobre o transporte urbano e vem atuando no intuito de repensar o papel da mobilidade sob uma perspectiva mais integrada ao espaço urbano. A partir do final da década de 1990, portanto, a política federal de transportes urbanos passa gradualmente a ser mais baseada nas pessoas (e menos nos automóveis) e começa a incorporar uma concepção de mobilidade urbana como condição básica para promoção de uma cidade mais acessível, democrática e ambientalmente mais sustentável (MINISTÉRIO DAS CIDADES; GOMIDE, *apud* VASCONCELLOS; CARVALHO; PEREIRA, 2011, p.51).

Assim, após essa breve exposição da história da política pública na área de transporte urbano, chega-se aos dias atuais, em que, como demonstrado acima, se

vê claramente a alteração do foco sobre o tema, em que surge a necessidade de alteração do paradigma, passando para uma abordagem mais ampla, relacionada à mobilidade urbana.

Finalmente, Vasconcellos (2002, p.110) encerra a questão por meio das seguintes conclusões:

a. a sociedade democrática requer a discussão transparente e ampla de soluções para os problemas coletivos, o que implica tanto na abertura do Estado para a sociedade e os usuários dos sistemas de transporte quanto no respeito às leis e às decisões tomadas em processos democráticos legítimos por parte de indivíduos e de entidades públicas e privadas; b. o transporte público e o trânsito são de responsabilidade do Estado, conforme definido na Constituição do país. A definição de normas gerais referentes a estas áreas (regulamentação), bem como o planejamento dos sistemas de transporte e trânsito e a fiscalização dos serviços prestados por entidades privadas são atribuições próprias do Poder Público; estas atribuições devem ser exercidas de forma transparente e considerando as contribuições da sociedade e da iniciativa privada; c. a cidade é um ambiente de uso coletivo, cujo acesso por meio dos sistemas de transporte deve ser dividido democraticamente. Isto implica, no contexto brasileiro, em atribuir prioridade no uso do sistema viário à circulação de pedestres, aos ciclistas e aos meios de transporte público coletivo, especialmente os ônibus; esta nova postura deve refletir uma mudança de paradigma, por meio do qual interrompe-se a formulação de políticas de apoio ao uso do automóvel e alteram-se as políticas de desenvolvimento urbano, transporte e trânsito, na direção da “gestão da mobilidade urbana”, entendida como ação coordenada baseada em princípios relacionados ao interesse público e da maioria dos usuários; d. o desenvolvimento do Estado contemporâneo, associado ao desenvolvimento das formas de participação política da sociedade, requerem a formação de um novo pacto de ação em torno das políticas públicas que aumente a eficiência da ação própria do Estado e incentive novas formas de participação da iniciativa privada e da sociedade no planejamento, financiamento e acompanhamento dos projetos e investimentos.

### 3.5 – A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

Diante do exposto no tópico anterior, o Congresso Nacional aprovou em 03 de janeiro de 2012 a Lei 12.587 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana tendo por objetivo:

[...] o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Nesta parte do trabalho é descrita a Lei 12.587 de 03 de janeiro de 2012. Cabe observar que ela vem ao encontro do que se deseja para a mobilidade urbana, pois possui o caráter social necessário para o desenvolvimento de uma cidade melhor, uma vez que o foco é o cidadão.

O artigo 5º da lei enumera os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, são eles:

I - acessibilidade universal; II - desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; III - equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; IV - eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; V - gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; VI - segurança nos deslocamentos das pessoas; VII - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; VIII - equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; IX - eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

O artigo 6º informa as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana nos seguintes termos:

I - integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos; II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; III - integração entre os modos e serviços de transporte urbano; IV - mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; V - incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; VI - priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

Os objetivos são detalhados no artigo 7º:

I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; V - consolidar a gestão



democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

Já no artigo 8º a lei estabelece as diretrizes da política tarifária do serviço de transporte público coletivo dentre outras cabe destacar três:

IV - contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços; VII - integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades; VIII - articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos;

A lei em questão em seu artigo 11 aloca ao Poder Público a autorização dos serviços de transporte privado coletivo, prestados entre pessoas físicas ou jurídicas, devendo sempre obedecer aos princípios e às diretrizes desta lei, que abriu mais uma possibilidade para a gestão do transporte urbano.

A lei enumera no artigo 14 os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem excluir os direitos já garantidos pelo código do consumidor e pela Lei 8.987/95 (concessão e permissão de serviços públicos):

I - receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da lei nº8.987, de 13 de fevereiro de 1995; II - participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana; III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; IV - ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Um ponto de extrema importância para o presente trabalho é a determinação do artigo 15, em que assegura a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, devendo ser exercida por meio dos seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; II - ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; III - audiências e consultas públicas; IV - procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.



Os artigos 17 e 18 da lei em comento abrem espaço para uma nova conformação da gestão do transporte público urbano nas regiões metropolitanas, questão central do trabalho, pois permite a gestão associada entre Estado e município:

Art. 17. São atribuições dos Estados:

- I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano;
  - II - propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana;
  - III - garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município;
- Parágrafo único. Os Estados poderão delegar aos Municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

- I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

Para cumprir a presente lei o artigo 22 obriga os órgãos gestores dos Estados e municípios incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana as atribuições mínimas, quais sejam:

- I - planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, observados os princípios e diretrizes desta Lei;
- II - avaliar e fiscalizar os serviços e monitorar desempenhos, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade;
- III - implantar a política tarifária;
- IV - dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços;
- V - estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo;
- VI - garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários;
- VII - combater o transporte ilegal de passageiros.

Por fim, a Lei 12.587 em seu artigo 24 institui o Plano de Mobilidade Urbana como o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que deve cumprir além dos princípios, objetivos e diretrizes da lei os seguintes pontos:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;
- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na

infraestrutura viária; VII - os polos geradores de viagens; VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos; IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada; X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

[...] §4º Os Municípios que não tenham elaborado o Plano de Mobilidade Urbana na data de promulgação desta Lei terão o prazo máximo de 3 (três) anos de sua vigência para elaborá-lo. Findo o prazo, ficam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana até que atendam à exigência desta Lei.

O governo federal como forma de pressionar os municípios a cumprirem a Política Nacional de Mobilidade Urbana, conforme o §4º do artigo acima transcrito, proíbe os municípios de receberem recursos federais destinados à mobilidade caso não elaborem os seus planos de mobilidade urbana.

Diante dessas considerações é necessária uma reestruturação dos órgãos responsáveis pelo planejamento e gestão do transporte público urbano das grandes cidades e a forma como são tomadas as decisões nessas regiões, inclusive a RMGV, pois senão essa lei pode ficar somente no papel, sem efeitos práticos. O desafio está, na pergunta de Néspoli (2013, p.6), “como integrar as atribuições de vários setores que interferem na mobilidade urbana ou são pautados pelos meios de transporte?”.

A resposta dessa questão é complexa, sobretudo porque se trata de um tema que envolve vários interesses, destacando de sobremaneira o interesse político dos Estados e municípios. Esse é o aspecto que é colocado por Sampaio; Lima Neto; Sampaio (2006, p.102) no seguinte excerto:

[...] Logo, a necessidade de uma rede de transporte público que garanta a todo cidadão de região metropolitana alta mobilidade e acessibilidade às citadas oportunidades, por meio de um transporte rápido, seguro, regular, confiável e com o pagamento de uma só tarifa, para movimentos porta a porta, parece evidente e lógica. Contudo, o alcance desse objetivo que parece lógico sob o ponto de vista social e econômico, muitas vezes é difícil, em função das disputas de poder entre os estados e os municípios, o chamado problema institucional. Portanto, o primeiro passo para obtenção dessa rede integrada metropolitana de transporte coletivo é a obtenção do consenso político entre estados e municípios metropolitanos sobre como deve-se estruturar esse sistema de transporte. Principalmente, como deve ser a repartição de poder entre eles, como deve ser o sistema de gestão, como deve-se configurar a rede de transporte, sua regulamentação e seu

processo de concessão para operação, que deve ser feito por licitação, e seu financiamento.

Diante desse novo marco legal para gestão da mobilidade urbana, a ideologia e princípios da governança pública são fundamentais para que se consiga efetivar as políticas públicas nessa área de acordo com os princípios, objetivos e diretrizes consubstanciados na Lei 12.587/12 de 03 de janeiro de 2012.

### 3.6 – MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

Após a exposição dos conceitos dos tópicos acima, passa a apresentação do modelo institucional atual de gestão do transporte público urbano no Brasil, que é a questão chave para uma boa política de mobilidade urbana.

A estrutura institucional do transporte público urbano no Brasil é originária das décadas de 1970 e 1980 e produziu uma forma de gestão e prestação de os serviços que acarreta a falta de competitividade e inovação (tecnológica, gerencial e de serviços), pois a qualidade na prestação do serviço é um requisito contratual, não se constitui em uma meta para as empresas operadoras (GOMIDE, 2004).

Além da falta de competitividade, estudo realizado pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) demonstra que há um descompasso no modelo de gestão atual, pois há a prevalência do órgão gestor nas relações institucionais, sem a devida atualização dos seus sistemas de gestão à nova realidade de mercado, o que culmina na ausência da participação de capitais privados na expansão da infraestrutura de transporte (ANTP, 2000).

O modelo institucional atual de gestão do transporte é centrado no Poder Público, que regulamenta os serviços com definição de itinerários, frequência, tipo de veículo e tarifa, e a sua execução é realizada pela contratação da iniciativa privada, com raras exceções - uma parte do serviço de ônibus de Porto Alegre, que é prestado diretamente pela prefeitura (empresa Carris), os trens metropolitanos e metrô de São Paulo (VASCONCELLOS, 2002).

Esse modelo apresenta, atualmente, problemas em se adaptar à nova realidade das cidades brasileiras, dada às alterações na dinâmica social, demográfica e econômica do país, não conseguindo satisfazer, com adequação, as necessidades de eficiência, de qualidade e de continuidade exigidas para o serviço essencial que é o transporte público urbano (VASCONCELLOS, 2002).

No caso das empresas privadas executoras dos serviços de transporte, consta-se a predominância da administração familiar, devido ao processo histórico de formação do setor. A necessidade de modernização fez com que se iniciasse o processo de profissionalização dessas empresas, ainda que incipiente, com a inclusão de administradores profissionais. Essa modernização da administração é fomentada pelos novos processos de concessão que transformaram os consórcios em sociedades de propósito específico (SPE's), com personalidade jurídica própria e com o objeto social exclusivo para a operação da concessão (ANTP, 2000).

A criação das SPEs é de suma importância, pois o ente estatal encontra dificuldade de controle gerencial dos consórcios, tanto no aspecto operacional, quanto em o financeiro. Além disso, no consórcio pode haver a contaminação do grupo por problemas financeiros de algum dos consorciados e a prevalência dos interesses de uma das consorciadas sobre o interesse do consórcio, e até mesmo sobre o interesse público do serviço concedido (ANTP, 2000).

Já os entes públicos assumem formas variadas de organização para a regulamentação, a determinação das políticas tarifárias e fiscalização do serviço, como departamentos da administração direta, secretarias municipais ou estaduais ligadas à questão do transporte público, ou da administração indireta, autarquias ou empresas públicas (ANTP, 2000).

O estudo da ANTP (2000) constatou que a organização dos entes públicos, em sua maioria, são estruturados como empresas públicas. Muito embora, há o aparecimento das agências reguladoras, o que demonstra a tendência do Poder Público em evitar a administração direta, em razão do excesso de regulamentação e de procedimentos burocráticos.

A formalização da relação entre os entes públicos e privados é feita por meio de contrato administrativo de permissão ou concessão. Na permissão a relação institucional entre os entes é fortemente desequilibrada, em razão do caráter unilateral (em favor do Estado) do contrato e da natureza precária, em que pode ser rescindido a qualquer tempo sem direito a indenização. Isso o incompatibiliza com as políticas de investimentos no setor pelo ente privado, haja vista a possibilidade de descontinuidade da relação e a ocorrência de prejuízo, situações que não ocorrem no contrato de concessão (ANTP, 2000).

O estudo da ANTP (2000) verificou, que apesar de existir o contrato formal de concessão ou permissão, há casos de “contratação de terceiros para prestação de serviços especificados pelo órgão gestor, configurando efetivamente uma forma alternativa de prestação direta do serviço pelo poder público (ou seja, um contrato de “fretamento”)” (ANTP, 2000, p.51).

Nesses casos em que o contrato real é de fretamento, a estrutura do ente público tem que ser reforçada, pois ele fica responsável pela especificação, medição e fiscalização total dos serviços. Isso acarreta o seu superdimensionamento, haja vista o volume de decisões que necessitam ser tomadas e a verificação contínua de seu cumprimento. Além disso, nesse tipo de contrato, há a isenção de responsabilidade do contratado quanto à especificação do serviço, retira-se dele, o contratado, a necessidade de aumentar a produtividade e cria-se a relação cliente – fornecedor entre o ente público contratante e o operador contratado (ANTP, 2000).

Essa relação cliente – fornecedor criada no contrato de fretamento faz com que o operador contratado não se preocupe com a qualidade da especificação realizada, e não considere a população, que é de fato o real cliente. Assim, privilegia-se a eficiência sobre a eficácia, pois o operador preocupa-se em cumprir o especificado, sem considerar as opiniões dos usuários. (ANTP, 2000)

Logo, “[...] a responsabilidade pela qualidade do serviço passa então a ser preponderantemente de quem o especifica e dependente diretamente da qualidade dessa especificação” (ANTP, 2000, p.54).

Cabe ressaltar que a maioria dos contratos realizados entre o ente público e o operador privado adota o modelo de prestação de serviço pelo custo, em que todo o custo da prestação do serviço é repassado à tarifa, o que beneficia a ineficiência, haja vista não existir o risco do empreendimento, situação esta que desestimula a busca pelo aumento de produtividade por parte do operador (ANTP, 2000).

Há de se destacar a importância do Poder Público para a implantação e regulamentação de um sistema eficiente, eficaz e sustentável de transporte de passageiros, pois a perda de poder político e técnico do Estado pode levar à desmoralização do setor, o que não interessa à sociedade, nem aos operadores do sistema (ARAGÃO et al., 2002).

### 3.7 – SÍNTESE: MOBILIDADE URBANA, GOVERNANÇA PÚBLICA, SERVIÇO PÚBLICO E PODER DE CONTROLE NA SOCIEDADE ANÔNIMA

A Constituição Federal (1988) determina que compete a União, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX) e que os Estados poderão instituir regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º), por fim, aos municípios cabem “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (artigo 30, IV).

Dessa forma, o Congresso Nacional aprovou em 2012 a lei 12.587 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana com o objetivo de garantir o acesso universal à cidade e fomentar as condições necessárias para a efetivação dos princípios. Assim como, os objetivos e as diretrizes da política de desenvolvimento urbano por meio da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A lei enumera como princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana: a acessibilidade universal; o desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de

transporte urbano; a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; a segurança nos deslocamentos das pessoas; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e a eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.

A efetivação desses princípios, conforme as diretrizes da lei, passa pela prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; a integração entre os modos e serviços de transporte urbano; a mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; pelo incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes; a priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

Com tais medidas, objetiva-se reduzir as desigualdades e promover a inclusão social, promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais, proporcionar melhoria nas condições urbanas da população em o que se refere à acessibilidade e à mobilidade, promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades e consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

A efetivação dessa política deve ser feita com a contribuição dos beneficiários diretos e indiretos para custeio da operação dos serviços, a integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos e das redes de transporte público e privado nas cidades e pela articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos.

Dessa forma o planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana devem ser realizados por meio de órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; de ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do



Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; por audiências e consultas públicas e procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Diante desse novo panorama a própria lei permite uma nova conformação da gestão da mobilidade urbana nas regiões metropolitanas. Permite a gestão associada entre Estado e município, atribuindo aos Estados prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, garantir o apoio e ainda promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um município. Já os municípios podem prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial e realizar a capacitação das pessoas e instituições vinculadas à política de mobilidade urbana.

Os órgãos gestores dos Estados e municípios, conforme a lei 12.587/12, devem possuir, no mínimo, as atribuições de planejar e coordenar os diferentes modos e serviços, avaliar e fiscalizar os serviços, garantindo a consecução das metas de universalização e de qualidade, implantar a política tarifária, dispor sobre itinerários, frequências e padrão de qualidade dos serviços, estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte público coletivo, garantir os direitos e observar as responsabilidades dos usuários e combater o transporte ilegal de passageiros.

Muito embora a Política Nacional de Mobilidade Urbana prime pela utilização de meios de transporte coletivo ao invés do individual, estimule a prevalência de meios de locomoção não motorizados aos motorizados, atualmente o governo tem dado primazia e incentivos ao uso de transporte particular motorizado, desconsiderando completamente as diretrizes por ele mesmo traçadas.

Ponto que merece destaque é a forma de custeio do sistema. A lei é genérica ao determinar que será custeado pelos beneficiários diretos e indiretos. Em matéria de mobilidade urbana todos são beneficiados, então cabe a todos contribuir com recursos para investimento no setor, seja diretamente (tarifas) ou indiretamente (impostos).



A lei inovou ao permitir a gestão consorciada entre o Estado e os municípios, e mais, a obrigação do Estado de integrar os serviços que ultrapassem o limite de um município. Tal permissão legal permite a criação de uma política conjunta do sistema de transporte nas regiões metropolitanas o que pode facilitar a obtenção de recursos para ser investido na melhoria das cidades destas regiões, marcadas por conflitos tributários e com diversidade de regras sobre o transporte público.

Essa inovação vem da constatação que a mobilidade urbana nos grandes centros urbanos possui um caráter supramunicipal e que o Estado tem o dever de organizar e planejar o transporte nessas regiões. Desse modo surge a necessidade da criação de autoridades territoriais no setor que integrem todos os municípios da região metropolitana para gerir de forma integrada as necessidades de transporte da população.

A criação dessa nova autoridade deve basear-se nas práticas de governança pública, pois tais práticas envolvem a melhoria da eficiência administrativa, da prestação de contas (*accountability*) e da transparência da gestão, o que facilita o combate à corrupção.

O conceito de governança pública é de suma importância na construção da gestão do transporte público urbano da RMGV devido ao seu caráter plural, em que se propugna o direito de diferentes setores da sociedade em influenciar a construção das políticas públicas, dividindo, dessa forma, a responsabilidade para solução do problema.

Essa divisão de responsabilidades consolida a alteração do papel do Estado, de um ente provedor de serviços para um Estado garantidor, ativador e cooperativo, em que a produção do bem público é feita em conjunto com os demais setores da sociedade. Tal alteração, contudo, denota uma economização do setor público, que passa ser visto como empreendimento econômico.

Não obstante tal economização, fato é que o serviço de transporte público urbano é um empreendimento econômico. Há a organização dos fatores de produção para geração e circulação de riqueza, enfim, é uma atividade empresarial conforme

conceito já exposto.

O serviço de transporte público, no entanto, é um empreendimento empresarial considerado constitucionalmente como serviço público, sendo assim, existem vários princípios que devem ser respeitados para sua execução.

Os titulares para a exploração desse serviço são os municípios e o Estado, que têm a obrigação de promover a sua prestação direta ou indiretamente mediante delegação, precedida de licitação e de acordo com os princípios da lei de mobilidade e do serviço público.

A prestação do serviço de transporte público urbano deve ser pautada pela supremacia do interesse público, ou seja, o interesse que deve ser protegido, sempre, é o da coletividade. Tem que ser universal, disponível para todas as pessoas sem qualquer tipo de discriminação; deve ser prestado continuamente, sem a possibilidade de interrupção; as decisões atinentes ao serviço têm que ser motivadas e transparentes, o que permite o controle social; e o preço da tarifa cobrado tem que ser módico, haja vista a sua essencialidade e importância social.

A organização do serviço de transporte público urbano da RMGV, dessa forma, tem que ser pensada dentro desse panorama da política de mobilidade urbana, da governança pública e dos princípios do serviço público.

Os instrumentos jurídicos adequados para o desenvolvimento de uma atividade econômica complexa, como a do transporte, que requer o aporte de grandes somas de dinheiro e a capacitação técnica do quadro de pessoal responsável pela sua organização, são a autarquia (setor público), órgão descentralizado com autonomia administrativa e financeira, e a sociedade anônima (setor privado), que possibilita concentrar o poder econômico, desvinculando-o da propriedade dos capitais e da responsabilidade pessoal.

No setor público as práticas da governança pública dão sustentação para a organização do centro de poder do órgão gestor. Já no setor privado a teoria de poder de controle do Direito societário e a governança corporativa são as referências para a estruturação institucional do comando, haja vista o reconhecimento da teoria

institucionalista da empresa, que a vê como um organismo autônomo, que prescinde da existência física do seu proprietário no desenvolvimento de suas atividades, além de reconhecer outros interesses que não só dos acionistas, mas também dos trabalhadores e da comunidade onde atua.

A assertiva acima é corroborada pelo artigo 116 da lei de sociedade anônima que obriga o controlador da sociedade fazer cumprir a função social da empresa, respeitando os interesses dos acionistas e dos trabalhadores, além da comunidade onde atua. É certo que a empresa promove o desenvolvimento social no local onde atua, gerando empregos e pagando tributos.

Por isso, é imperioso instrumentalizar o controle, permitindo aos sócios e a outros interessados mecanismos que permitam influenciar a condução da empresa, e dessa forma, proteger todos os interesses envolvidos na empresa: sócios, credores, empregados, comunidade etc.

## **4 – A EMPRESA URBS E A EMPRESA CETURB**

No presente tópico faz-se uma descrição da Urbanização Curitiba S/A (Urbs), empresa que é referência mundial em gestão de mobilidade urbana, em que se demonstra sua estrutura institucional, posteriormente passa-se à descrição da Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória (Ceturb).

### **4.1 – A URBS**

A Urbanização Curitiba S/A (Urbs), em seu site ([www.urbs.curitiba.pr.gov.br](http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br)), se apresenta como uma organização que visa à melhoria da vida urbana, facilita os deslocamentos e assegura o acesso das pessoas às suas casas, ao trabalho, serviços e lazer, de maneira confortável, segura e eficiente. Para tal mister, a empresa é responsável pelas ações estratégicas de planejamento, operação e fiscalização do serviço de transporte público, além do gerenciamento e administração de equipamentos urbanos de uso comercial da cidade, instalados em bens públicos (URBS, 2013).

A história da Urbs inicia em 1963 quando foi criada a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba, com a atribuição de administração dos recursos do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), para desenvolver obras de infraestrutura, programas de equipamentos urbanos e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano da cidade (pavimentação, iluminação, saneamento e paisagismo) (URBS, 2013).

Em 1966 foi alterada a denominação social da empresa para Companhia de Urbanização de Curitiba, e transferidas para a Comisa (Companhia Mista de Saneamento de Curitiba) as atribuições relativas ao saneamento.

Em 1980 ocorre a cisão da Companhia de Urbanização de Curitiba e é constituída a Urbanização de Curitiba S/A (Urbs), e transformada a antiga Companhia de Urbanização Cidade Industrial de Curitiba S/A (CIC), atualmente a Companhia de Desenvolvimento de Curitiba (CDC) (URBS, 2013).

Em 1986 a Urbs passou a gerenciar o Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba. Em 1989 a Urbs passou a Gerenciar os Serviços de Táxi e do Transporte Escolar. A partir de 2006 a regulamentação e a fiscalização da atividade de motofrete na cidade passa a ser atribuição da URBS. Em 2010 a URBS realiza a primeira licitação do transporte público urbano de Curitiba. E em 2012 é inaugurado o Centro de Controle Operacional (CCO) que reúne técnicos, fiscais, agentes e operadores do transporte coletivo e do trânsito que acompanham o que acontece nos ônibus e nas ruas, formando um núcleo de comando online com comunicação direta com motoristas de ônibus e do trânsito em geral (URBS, 2013).

A empresa tem como missão melhorar a vida urbana; a visão de ser referência em soluções inovadoras e excelência na gestão da mobilidade urbana; e os valores de comprometimento com a missão, honestidade na condução das atividades e negócios, responsabilidade por suas ações, respeito pelas pessoas e transparência em seus atos (URBS, 2013).

A Urbs é uma sociedade anônima de economia mista com capital fechado, dotada de recursos técnicos e financeiros próprios e que, ao longo dos seus 50 anos, às suas funções originais, foram acrescentados: o gerenciamento e o planejamento operacional do transporte coletivo, o gerenciamento do sistema de táxi e mais recentemente, em 2006, a atribuição de operacionalizar o funcionamento da atividade de motofrete na cidade (URBS, 2013).

Além dessas funções, é de sua competência a administração, a manutenção e a comercialização dos equipamentos públicos urbanos de uso comercial e, ainda, o gerenciamento do uso do espaço aéreo e do subsolo, destacando as seguintes atividades: instalação e ocupação de lojas (espaços comerciais) bancas de revistas, quiosques de flores, lanchonetes, cafés, entre outros, em logradouros públicos; administração e operação da rodoferroviária e controle de seus estacionamentos; operação do estacionamento do Shopping Popular – Capão Raso, e Estacionamento Rui Barbosa; operação de sanitários públicos pagos; administração do contrato de concessão do mobiliário urbano (abrigos de ônibus, relógios digitais, totens informativos, etc.), do termo de permissão de uso relativo à publicidade em placas de nomenclatura urbana e do contrato de concessão onerosa de uso e exploração

de bem público, precedida de obra; ocupação do subsolo e do espaço aéreo para instalação de equipamentos urbanos e/ou redes de infraestrutura (URBS, 2013).

A Urbs, de acordo com a visão institucionalista da empresa, ainda cumpre a sua função social, colaborando com o desenvolvimento social da população curitibana e participando, em conjunto com a sociedade, de Comissões e Conselhos Municipais e outros órgãos deliberativos. Vale destacar, como exemplo, o gerenciamento do Sistema Integrado de Transporte para o Ensino Especial (SITES) em que por meio de um convênio firmado com a Secretaria Municipal de Educação (SME) a URBS gerencia as linhas de ônibus que integram escolas de ensino especial, disponibilizando transporte seguro e gratuito para os deslocamentos de alunos portadores de deficiência, com ônibus adaptados (elevadores, bancos almofadados e cintos especiais). Atualmente, esse sistema conta com 1 (um) terminal de ônibus exclusivo, 51 linhas que atendem 35 entidades especializadas e beneficiam 2.400 alunos. A remuneração referente ao custo desse sistema é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação. Esse sistema proporciona aos seus usuários a inclusão em ambiente escolar especializado e a oportunidade de uma maior integração com a sociedade (URBS, 2013).

#### 4.1.1 – Urbs em números

Apresenta-se a seguir os números da Urbs.

TABELA 1  
TRANSPORTE COLETIVO

13	Municípios integrados ao sistema de transporte de Curitiba
2.225.000	Passageiros transportados - RIT (dia útil).
1.110.000	Passageiros pagantes (dia útil).
355	Linhas de ônibus - RIT.
359	Estações tubo.
1.920	Ônibus na frota operante - RIT.
473.000	Km percorridos (dia útil) - RIT.
21.700	Viagens (dia útil) - RIT.
3,95 anos	Idade média da frota - RIT.
14,17%	Gratuidades e descontos no Sistema de Transporte (estudantes, idosos, PcD, etc.).
1.372.534	Cartões transporte categoria usuário ativos.
226.337	Cartões transporte categoria isento ativos.
16.715	Cartões transporte categoria estudante ativos.
177	Acompanhamentos da Fiscalização do

	Transporte Coletivo em eventos, blitzes, etc.
2.444	Alunos atendidos em 51 linhas de ônibus do SITES – Sistema Integrado de Transporte para o Ensino Especial.
305	Estações tubo com elevadores/rampas de acesso.
90 %	De linhas adaptadas, sendo 92,46% do total da frota de ônibus.
610.663	Passageiros transportados na Linha Turismo.

FONTE: URBS, 2013.

TABELA 2  
TRANSPORTE METROPOLITANO NÃO INTEGRADO

158.000	Passageiros transportados por dia (dia útil).
76	Linhas de ônibus.
6	Terminais.
101.000	Km percorridos (dia útil).
2.000	Viagens (dia útil).

FONTE: URBS, 2013.

TABELA 3  
TÁXI E TRANSPORTE COMERCIAL

2.252	Táxis.
861	Veículos de transporte escolar.
2.365	Veículos de fretamento.
2.100	Motos – motofrete.
1.263	Operações de fiscalização.
9.366	Operações de vistoria.

FONTE: URBS, 2013.

TABELA 4  
Equipamentos Urbanos

1.217	Permissões, autorizações e concessões de uso referentes à ocupação comercial de espaços na Rodoviária, Terminais, bancas de revista, logradouros públicos, etc.
1.028.615	Usuários atendidos nas Cabines de Integração entre Terminais e Ruas da Cidadania/Shopping Popular.
8.564	Elementos do mobiliário urbano (coletores de lixo, relógios digitais, totens informativos e outros).
1.793.032	Usuários atendidos nos sanitários públicos pagos (Praça Osório, Terminal Guadalupe, etc.).
7.131.307	Passageiros circularam na Rodoferroviária (saída/chegada/trânsito).
295.924	Ônibus circularam na Rodoferroviária.
437.939	Atendimentos a usuários de estacionamentos na Rodoferroviária.

FONTE: URBS, 2013.

TABELA 5  
RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL

919.113	Informações atendidas no Sistema 156.
38.117	Solicitações atendidas no Sistema 156.
35	Delegações nacionais atendidas.
61	Delegações internacionais atendidas.
1.151	Visitantes atendidos.

FONTE: URBS, 2013.

#### 4.1.2 – A estrutura societária da Urbs

TABELA 6  
QUADRO DE ACIONISTAS URBS

Nº	ACIONISTAS	%
1	Prefeitura Municipal de Curitiba	99,9176792
2	Fundação Bamerindus de Assistência Social	0,0511011
3	HSBC Seguros (Brasik) S/A	0,0196664
4	Banestado S/A, Participações, Administração e Serviços	0,0098501
5	Instituto de Engenharia do Paraná	0,0017032
TOTAL		100

FONTE: URBS, 2013.

O grande problema da Urbs para gestão da mobilidade urbana da região metropolitana de Curitiba está em sua estrutura acionária, conforme se depreende claramente do quadro de acionista acima e conforme as classificações do poder de controle já apresentada, a empresa possui o controle totalitário, sendo a prefeitura de Curitiba detentora do poder de controle da empresa, indo de encontro do que preceitua a política nacional de mobilidade urbana.

A dita política preceitua que a gestão deve ser compartilhada em órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços. Mais grave que isto é a inconstitucionalidade dessa estrutura de gestão, pois a constituição brasileira determina que a titularidade da prestação de serviço de transporte público coletivo intermunicipal é dos Estados e não dos municípios.

Tal situação gera uma grave distorção na alocação dos recursos da empresa, como se depreende do relatório de gestão da URBS no ano de 2012, disponível no site da empresa, em que a quase a totalidade dos investimentos em mobilidade urbana foram realizados na cidade de Curitiba.

Observa-se no organograma da Urbs (ANEXO B) que a empresa possui uma estrutura organizacional profissional, com órgão interno de auditoria, diretorias especializadas por objeto de trabalho e subdivisões que a faz ser eficiente e eficaz no gerenciamento e operacionalização do serviço de transporte coletivo e na melhora da mobilidade urbana da cidade de Curitiba, sendo uma referência de estrutura organizacional para a proposta do trabalho, pois demonstra um alto nível de organização profissional.



Todas as informações da empresa estão disponíveis em seu site (<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br>), demonstrando uma cultura de transparência, *accountability* e integridade em linha com o referencial teórico exposto da boa governança pública, não obstante ao problema de concentração do poder de controle apresentado acima.

## 4.2 – A CETURB

As informações aqui relatadas foram extraídas de Uliana (2000), técnico de nível superior da Ceturb, e de uma entrevista semiestruturada com o Sr. Luiz Otávio, também técnico de nível superior da empresa e atualmente lotado como assessor especial da Secretaria Extraordinária de Projetos Especiais e Articulação Metropolitana do Estado do Espírito Santo.

### 4.2.1 – História da Ceturb

A história da Ceturb está ligada ao Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), criado em 1976, a fim de desenvolver estudos, planos e projetos urbanos e regionais, tendo o nome de Fundação Jones dos Santos Neves à época. Neste período foi desenvolvido o Plano de Ação Imediata de Transportes e Tráfego (PAITT), para a então aglomeração urbana da Grande Vitória, hoje região metropolitana. O PAITT foi um dos primeiros estudos técnicos realizados com o objetivo de ordenação do trânsito na área central de Vitória (ULIANA, 2000).

O PAITT mostrava a preocupação de um conjunto de técnicos do poder público estadual em buscar resolver, em nível de planejamento, a questão urbana da Grande Vitória, especialmente a estrutura vigente do trânsito e do transporte urbano. Nessa época a equipe técnica que desenvolveu o PAITT teve o primeiro contato com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), visando medidas de longo prazo, que já estavam no PAITT e foram utilizadas para o desenvolvimento do Plano de Transportes Coletivos da Grande Vitória (TRANSCOL-GV) (ULIANA, 2000).

Na década de 1980, com recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foram realizados os primeiros estudos sobre o transporte coletivo da aglomeração urbana da Grande Vitória, realizaram pesquisas sobre demanda e oferta, origem e destino, levantamentos de consumo de óleo diesel, que correspondia a 30% do custo tarifário, sendo a elaboração destes estudos feitos pelo IJSN, com acompanhamento técnico EBTU e do Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), esses estudos foram o início do sistema TRANSCOL (ULIANA, 2000).

Com esse conhecimento ficou patente a necessidade da reestruturação do sistema de transporte público urbano da Grande Vitória, da melhoria do sistema viário, do aperfeiçoamento do trânsito, da estrutura física, além das questões operacionais, tarifária e institucional. Foi decorrente desses estudos que perceberam a necessidade da criação de um órgão gestor do transporte coletivo urbano da Grande Vitória, notadamente, o intermunicipal, haja vista a total falta de planejamento e gestão desse serviço, e mais, devido ao crescimento acelerado das cidades da região o sistema poderia entrar em colapso (ULIANA, 2000).

Nessa época a gestão do transporte era realizada pelo Departamento Estadual de Trânsito do Espírito Santo (DETRAN – ES) que o autor descreve da seguinte maneira:

Até então o gerenciamento esteve a cargo do DETRAN-ES, que também gerenciava o sistema intermunicipal rodoviário, com uma Divisão de Transporte Coletivo, cuja estrutura de recursos humanos e materiais era mínima. Não possuía nenhum técnico específico de transportes. Três abnegados funcionários do órgão cuidavam do mínimo indispensável, sob o ponto de vista institucional e operacional, e de um corpo de fiscalização precário. (ULIANA, 2000, p.4)

De acordo com Uliana (2000) a forma de prestação de serviço de transporte público na época era Radial, em que as linhas levavam no sentido bairro – centro e não existiam linhas diametrais que faziam conexões diretas entre pontos de origem e destino, o que dificultava o deslocamento da população na região metropolitana, elevava o tempo das viagens e era mais oneroso. Deve ser considerada, também, a baixa qualidade dos ônibus, que possuíam idade média acima de 15 anos. Havia,

ainda, superposição de linhas, que gerava uma concorrência danosa entre as empresas e elevava o custo operacional.

A visão dos idealizadores da Ceturb foi de vanguarda, visto que naquela época já pensavam em integração institucional (Estado – municípios), e já esboçavam preocupação com a questão da mobilidade urbana, em linha com a Política Nacional de Mobilidade Urbana da atualidade, conforme se depreende do excerto abaixo:

[...] a participação institucional dos municípios na companhia, numa perspectiva de agência metropolitana e com o objetivo de uma gestão compartilhada, Estado e Municípios da Grande Vitória, visando a integração completa do sistema de transporte da região, buscando a redução de custo e a melhoria de todo o transporte, com reflexos positivos no uso e ocupação do solo urbano. (ULIANA, 2000, p.4)

Dessa forma, em dezembro de 1984 foi criada a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória – Ceturb, empresa pública sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Seu objetivo com esta conformação era realizar a gestão compartilhada e unificada do Estado com os municípios de todo o transporte coletivo da RMGV, vinculada à Secretaria dos Transportes e Obras Públicas (SETOP) sendo a concessionária única e exclusiva do transporte coletivo intermunicipal da Grande Vitória (ULIANA, 2000).

Para consecução do seu fim a CETURB, ente descentralizado, possui autonomia administrativa e financeira, com receita própria, decorrente da taxa de gerenciamento arrecadada na tarifa e fixada em 4,5% (ULIANA, 2000).

Uliana (2000) destacou três grandes desafios no início das atividades da Ceturb: a sua institucionalização como único órgão gestor do serviço de transporte coletivo da Grande Vitória; a implantação do Sistema de Transporte Coletivo Urbano Intermunicipal da Grande Vitória – TRANSCOL–GV, que rompeu com um sistema ineficiente e arcaico vigentes à época; e o gerenciamento do sistema integrado com qualidade e eficiência.

Logo no início das operações, a Ceturb introduziu o itinerário das linhas de ônibus, a frota necessária, a frequência horária, os pontos de parada de ônibus de cada uma

das linhas. “Implantou imediatamente o Boletim de Controle Diário (BCD), importante instrumento de aferição da demanda e da oferta” (ULIANA, 2000, p.5).

Deve ser destacado que essas mudanças não foram feitas de forma pacífica, houve grande resistência por parte das empresas, e também dentro do próprio governo do Estado. Praticamente não existiam mecanismos institucionais na relação poder público e operadoras do serviço e foi necessário o Estado intervir em algumas empresas para poder implementar o novo sistema (ULIANA, 2000).

Com a empresa em pleno funcionamento, conforme Uliana (2000, p.6), foram implantadas várias inovações na área de transporte coletivo urbano na RMGV, descritos a seguir:

[...] implantou os Termos de Permissão dos Serviços, o principal mecanismo legal da relação poder público x iniciativa privada; estabeleceu uma nova relação com as operadoras e uma prática até então inexistente, de ouvir os usuários através das Associações de Moradores e de suas Federações; induziu ao desenvolvimento organizacional, gerencial e tecnológico das operadoras de transportes coletivos; quebra do monopólio possibilitando maior flexibilidade técnica e legal no planejamento dos serviços de transportes, com a mudança do objeto de permissão por linhas para permissão para operação através de alocação de frota; a Câmara de Compensação Tarifária (CCT) de regime privado foi implantada em janeiro de 1989, permitiu a implantação da tarifa única em todo o sistema gerenciado pela CETURB-GV, e a repartição equânime dos custos e receitas entre as operadoras; a CETURB-GV realizou auditoria operacional, organizacional, contábil e administrativa nas operadoras, para aferição de todos os parâmetros da planilha vigente, além de subsidiar as próprias operadoras nos seus processos de reestruturação e tomada de decisão; em 1994 foi implantada a tarifa com desconto, beneficiando o deslocamento interno dos municípios, que representa 30% da demanda do TRANSCOL

Assim, o sistema TRANSCOL, alterou radicalmente a prestação do serviço de transportes coletivos urbanos na RMGV e passou a ser do tipo tronco – alimentador, composto por:

6 terminais de integração, linhas troncais, alimentadoras, diametrais e algumas radiais, transformou 120 linhas radiais, diretas ao centro de Vitória, em 80 linhas alimentadoras; 13 linhas troncais (intermunicipais de integração); 20 linhas diretas (radiais remanescentes, integrando no Terminal Dom Bosco, centro de Vitória). O TRANSCOL implantou ainda 140 km de vias onde passam ônibus, implantou sinalização vertical e semafórica, 3.000 placas de pontos de parada, etc. Foi eliminada a dupla ou até tripla tarifação para cerca de 25% dos usuários (ULIANA, 2000, p.11).

A partir da década de 1990, com o sistema já estruturado, passou-se a desenvolver novas ações de melhoria na qualidade da empresa com a aplicação dos princípios da Qualidade Total e do Sistema de Avaliação Mensal das Operadoras. Esse sistema de avaliação foi pioneiro no Brasil utilizado como instrumento de gerenciamento, e possuindo os seguintes parâmetros: cumprimento de horários, manutenção e conservação da frota, preenchimento do controle da receita; reclamações dos usuários; controle de lacre das catracas; notificação de irregularidades operacionais; Índice de acidentes (ULIANA, 2000).

Por fim, destaca-se que até o ano 2000, houve um contínuo melhoramento da qualidade do sistema por meio dos seguintes projetos e ações:

- Programa Mão na Roda: transporte especial destinado as pessoas com dificuldades de locomoção, que usam cadeira de roda.
- Transporte Complementar: Transporte destinado às áreas de difícil acesso, com veículo de menor porte;
- Implantação de novas áreas do Transporte Seletivo: Transporte feito em micro-ônibus dotado de ar condicionado, com passageiros sentados;
- Revitalização dos Terminais de Integração existentes: Reforma, ampliação, paisagismo e nova comunicação visual;
- Implantação do Terminal Urbano de Integração de Campo Grande, o maior do sistema, beneficiando o município de Cariacica e Viana, diretamente, e os demais, indiretamente.
- Novo design das cores dos ônibus do sistema TRANSCOL;
- Manutenção da idade média dos ônibus em 3,5 anos e 5 anos, para os ônibus Convencionais e Padrons, respectivamente; com renovação acentuada da frota;
- Discussão e participação do Plano Diretor de Transporte Urbano da Grande Vitória, que define as diretrizes e projetos para o transporte coletivo, transito, sistema viário e uso e ocupação do solo urbano da RMGV;
- Estudos para implantação da Bilhetagem Automática no TRANSCOL;
- Auditoria de receita e custo em todas operadoras do sistema e atualização tecnológica da planilha de cálculo tarifário.
- Projeto Interface: Este projeto permite um intercâmbio de experiências entre as operadoras e CETURB-GV e é realizado principalmente na sede das operadoras, envolvendo grande número de pessoas das empresas e CETURB-GV, incluindo os Dirigentes das operadoras e da CETURB-GV (ULIANA, 2000, p.9).

Após esse primeiro momento da companhia em que iniciou a profissionalização da gestão do transporte público, com uma visão na mobilidade urbana da Grande Vitória, faz-se necessário observar qual a situação institucional da Ceturb nos dias atuais.

#### 4.2.2 – Ceturb em números

Apresentamos a seguir os números disponíveis no site da Ceturb ([www.ceturb.es.gov.br](http://www.ceturb.es.gov.br)) sobre o transporte coletivo urbano da RMGV.

TABELA 7  
SISTEMA TRANSCOL

Mês	NOVEMBRO/2013
Nº Empresas Operadoras	12
Número de viagens remuneradas / mês	339.867,5
Frota total	1.632
Frota operante	1.510
Convencional	1.510
Padron	27
Articulado	81
Micro	14
Idade média da frota convencional	4,94
Idade média da frota padron	9,71
Idade média da frota articulado	5,57
Passageiros transportados / mês	16.557.248
Passageiros pagantes	6.892.218
Passageiro Pagante de Domingo	542.417
Vale Transporte	7.353.601
Deficiente Gratuito	148.048
Idoso Gratuito	183.147
Passe Escolar	926.319
Estudante Gratuito	505.079
Passe Livre	6.419
Custo Total	R\$ 41.632.714,60
Receita Efetiva Líquida	R\$ 41.006.972,55
Quilometragem remunerada / mês	9.335.959,00 Km
Índice de passageiros por Km (IPK) Total	1,7735
Número de terminais de integração	10
Valor da tarifa integral	R\$ 2,50
Valor da tarifa com desconto aos domingos	R\$ 2,20

FONTE: CETURB, 2013.

TABELA 8  
SISTEMA SELETIVO

Mês	NOVEMBRO /2013
Frota Operante	76
Total de Linhas	13
Viagens realizadas	7.411
Passageiros transportados	346.603
Índice de passageiros/Km (I.P.K. Equivalente)	0,7594
Quilometragem realizada	456.389
Valores de Tarifas	R\$3,85
	R\$4,25
	R\$4,50

FONTE: CETURB, 2013.

TABELA 9  
QUADRO DE ACIONISTAS CETURB

Nº	ACIONISTAS	%
1	Governo do Espírito Santo	99,9999272
2	CESAN	0,0000728
	TOTAL	100

FONTE: CETURB, 2013

#### 4.2.3 – Análise da situação atual

Inicia-se, para demonstrar a atual situação da empresa, com o artigo 3º da lei complementar 750 de 27 de dezembro de 2013, que tirou da Ceturb e transferiu para SETOP, o poder de delegar o serviço de transporte, ou seja, fazer a licitação do sistema Transcol:

Art. 3º Uma vez pactuado o Convênio de Cooperação, observada a legislação aplicável e especialmente a Lei nº 5.720, de 17.8.1998, e as Leis Federais nº 8.666, de 21.6.1993, e nº 8.987, de 13.02.1995, fica o Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas, autorizado a delegar a terceiros, por concessão, por prazo não superior a 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por até igual período, mediante procedimento licitatório próprio, a execução dos serviços públicos de transporte coletivo urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da RMGV.

§ 1º A outorga a que se refere o caput deste artigo deverá ser precedida da definição do procedimento de transição do sistema atual para o novo Sistema TRANSCOL, a ser gerido pelo Estado do Espírito Santo.

Sendo assim, a partir desse ano a Ceturb não é mais a concessionária única e

exclusiva do transporte coletivo intermunicipal da Grande Vitória, sendo, conforme a lei, responsável pela gestão e fiscalização. O que causa estranheza é o gerenciamento de um serviço de o qual não é mais o titular.

O artigo 5º da lei complementar 750/13 disciplina nestes termos a função da Ceturb no novo TRANSCOL, alterando o artigo 5º da lei 3.693/84:

Art. 5º A CETURB-GV receberá, através de convênio, contrato de programa ou outro ato administrativo firmado com o Estado do Espírito Santo, as funções de gestão e fiscalização dos serviços decorrentes da instituição do Novo Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória - TRANSCOL, bem como a execução das demais atividades inerentes a esse Sistema, inclusive a realização de obras e melhorias de infraestrutura viária, gestão e fiscalização do transporte público urbano municipal e intermunicipal metropolitano de passageiros e gestão e fiscalização do transporte coletivo privado, na modalidade fretamento.

Assim, demonstra o enfraquecimento da empresa, que é essencialmente técnica, passando para a administração direta o planejamento do sistema de transporte público urbano, como comprova o edital de convocação de audiência pública Setop nº 001/2013, realizado na data de 07/08/2013, ou seja, antes da promulgação da lei 750/13, em que coloca a Setop como a responsável pelo encaminhamento dos trabalhos de licitação do sistema Transcol, que fora finalizado neste ano de 2014.

Não obstante o retrocesso supracitado, a lei complementar tem pontos convergentes com a nova política de mobilidade urbana do governo federal, pois alteram o artigo 2º e 3º da lei 3.693/84 para inserir a gestão associada, nos seguintes termos:

Art. 2º O Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano Municipal e Intermunicipal Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana da Grande Vitória - TRANSCOL compreende as funções e atividades relacionadas com as obras, equipamentos, serviços de transportes e sistema viário de interesse comum aos municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória [...]

Art. 3º Integram o Sistema de Transporte Coletivo Urbano descrito no artigo 2º o Estado do Espírito Santo, os Municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória, o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória - CODIVIT, a Companhia de Transportes Urbanos da Grande Vitória - CETURB-GV, o Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Espírito Santo - DETRAN-ES, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Espírito Santo - DER-ES e outras entidades executoras de funções e/ou atividades relacionadas com os transportes urbanos.



Essas disposições estão em linha com o que se espera de uma gestão democrática da mobilidade urbana da RMGV, porém, esses entes deveriam estar congregados em um órgão único, que naturalmente pela sua história, era para ser a Ceturb, tanto que ela foi criada como empresa pública para poder permitir a entrada no seu capital de outros entes, o que não ocorreu. Ao invés disso, diminuiu o poder da companhia, perdendo a oportunidade de criar a estrutura de poder desejada quando da criação da CETURB, com uma gestão compartilhada e unificada do Estado e municípios da RMGV.

Percebe-se, por meio de os dados disponibilizados pela Ceturb um retrocesso, também, na estrutura do sistema, por exemplo a idade média da frota de ônibus convencional passou de 3,5 anos para 4,94 e a idade média dos ônibus *padron* saltou dos 5 anos para 9,71.

Há também, a falta de transparência e prestação de contas (*accountability*) da Ceturb, pois são poucos os dados operacionais disponíveis no site. Quando se olha a parte institucional não há qualquer dado, não está disponível sequer o estatuto social da empresa, sendo necessário consultar a Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (JUCEES) para poder ter acesso ao respectivo documento.

Além disso, não há qualquer critério aferível sobre a escolha dos conselheiros da empresa, não existe um código de ética, nem código de conduta dos dirigentes, desta forma, é imperioso para empresa, como “gestora” do sistema de transporte público do TRANSCOL, instituir uma estrutura institucional baseadas nos princípios e práticas de governança.

#### 4.3 – ANÁLISE DOS MODELOS DE GESTÃO DA URBS e CETURB À LUZ DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Passa-se a fazer o comparativo da estrutura de comando da Urbs e Ceturb com base nos conceitos de governança e poder de controle da sociedade anônima.

O poder de controle das empresas em questão é facilmente configurado como controle totalitário, no caso da URBS a prefeitura de Curitiba que detêm o poder, e no caso da CETURB o governo do estado do Espírito Santo, conforme as estruturas acionárias já apresentadas.

Os estatutos sociais das duas empresas impõem a participação do diretor-presidente como membro do conselho de administração, determinação que vai de encontro com as melhores práticas de governança, haja vista a incompatibilidade que pode existir entre quem determina o planejamento da empresa (conselho de administração) e quem o executa (diretor-presidente).

Além disso, nas duas empresas, não existem requisitos técnicos – objetivos para a escolha dos conselheiros, que deveriam possuir conhecimentos contábeis, jurídicos, em finanças e de mobilidade urbana. Também, não há estipulação de nomeação de conselheiros independentes, nem regimento interno normatizando as atividades do conselho de administração. Por fim, não existe um código de conduta específico para as empresas.

Dessa feita, essas estruturas societárias de poder não asseguram a participação de todos os interessados (municípios, sociedade civil e operadoras) na condução das empresas, não sendo aptas a gerar a gestão democrática preceituada na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Já no quesito organizacional, a Urbs demonstra maior capacidade técnica para implementar a nova política de mobilidade, pois possui uma estrutura administrativa em linha com o conceito de governança, com divisões de competência por atividade, conforme se observa do seu organograma (ANEXO B).

A Ceturb, que não possui um organograma disponível para consulta, há somente referência em seu estatuto social de três diretorias e uma superintendência (diretor-presidente, diretor de operação, diretor de planejamento e superintendência administrativa).

Em contrapartida, a Urbs possui auditoria e controladoria interna, para analisar as demonstrações financeiras, promover a supervisão e a responsabilização da área

Financeira, ouvidoria e central de atendimento, relatórios de gestão disponibilizados na internet pela empresa. A Ceturb, em comparação às atividades mencionadas acima, possui apenas a central de atendimento por meio do seu site da internet.

A Urbs centraliza as ações estratégicas de planejamento, operação e fiscalização do serviço de transporte público, o gerenciamento do sistema de transporte coletivo de Curitiba, dos serviços de táxi e do transporte escolar, além da regulamentação e fiscalização da atividade de motofrete, em linha com as diretrizes da política nacional de mobilidade urbana.

A Ceturb não centraliza essas funções estando elas dispersas entre vários órgãos do governo, o que prejudica a integração da gestão e fiscalização do serviço de transporte urbano na RMGV. Dentro da perspectiva da política nacional de mobilidade urbana, contudo, a lei complementar 750/13 iniciou o processo de integração e passou a gestão e fiscalização do transporte coletivo privado (fretamento) para Ceturb.

A Urbs possui, ainda, o Centro de Controle Operacional, que permite o monitoramento, em tempo real, do trânsito e transporte da cidade de Curitiba, departamento inexistente na estrutura da Ceturb.

Além disso, a Urbs gerencia e administra equipamentos urbanos de uso comercial da cidade, instalados em bens públicos, o que gera rendimentos para empresa, a Ceturb não possui informações sobre atividade semelhante, há menção em uma ata do conselho de administração sobre o processo de licitação das lojas dos terminais, somente.

## **5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesta parte final apresenta-se os resultados da pesquisa e a proposta de gestão para o transporte público urbano da região metropolitana da Grande Vitória à luz da política nacional de mobilidade urbana.

### **5.1 – RESULTADOS DA PESQUISA**

O governo federal deixou um longo período sem atuar de forma sistemática sobre as políticas de transporte público urbano, assim houve uma deterioração do setor e a alteração do modal de transporte das aglomerações urbanas brasileiras de predominantemente público para privado.

Essa alteração do modal de público para privado gerou o aumento expressivo das frotas de automóveis e de motocicletas no Brasil, situação estimulada pelo governo por meio de incentivos fiscais. O que ocasiona a piora das condições de mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras e resulta no aumento do tempo de deslocamento da população, poluição, acidentes de trânsito entre outras consequências.

Estímulos governamentais ao transporte privado, ausência de políticas públicas para o transporte coletivo e aumento dos preços das passagens, acabaram por reduzir a demanda pelo serviço de transporte público urbano e, conseqüentemente, geraram perdas de receitas para o sistema público de transporte.

Dessa forma, estudar e discutir os problemas da gestão da mobilidade urbana é de extrema importância. O tema exige de as autoridades públicas a criação de políticas eficientes para lidar com a questão, pois os deslocamentos de as pessoas dentro do espaço urbano possuem reflexos ambientais, sociais e no desenvolvimento econômico da cidade, o que possibilita a melhoria das condições e qualidade de vida da população.

Nesse contexto, avulta a importância da gestão eficiente da prestação do serviço de transporte público urbano, sendo este o elemento principal em uma boa política de

mobilidade urbana.

A estrutura constitucional brasileira coloca os municípios como gestores dos serviços de transportes públicos municipais e os Estados dos serviços intermunicipais, permitindo, porém, aos Estados e municípios a organização conjunta de tal serviço, por meio da constituição de região metropolitana. Essa divisão de competência deixa clara a necessidade de integração dos entes políticos para a gestão do transporte público urbano, já que todos possuem responsabilidades sobre o tema.

É latente, porém, que não há convergência de os interesses dos atores envolvidos na organização do sistema de transporte público urbano, pois as empresas operadoras do serviço visam à maximização dos seus lucros, os cidadãos, por seu turno, desejam ônibus de qualidade e com segurança, preços módicos das tarifas e uma boa disponibilidade no quadro de horário nos pontos. Entre esses dois atores se encontra o governo que possui o dever constitucional de mediar, ordenar e regular o sistema.

O governo federal, assim, criou em 2012 a política nacional de mobilidade urbana por meio da lei 12.587 que determina a eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano, o controle social do planejamento e avaliação de tal política, o acesso universal à cidade, o planejamento e gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, entre outros princípios e objetivos.

Com efeito, ao se determinar o serviço de transporte coletivo urbano como serviço público essencial, busca-se não apenas a mais adequada prestação, mas sobretudo, criar mecanismos de proteção para impedir que haja obstáculos em sua execução por terceiros ou pelo próprio Estado e evitar, assim, o desrespeito aos direitos dos cidadãos em geral, usuários do serviço ou não.

Assim é necessário institucionalizar o poder de controle na gestão da mobilidade urbana, mais precisamente o serviço de transporte público urbano, sendo observada as competências de planejamento e operacionalização, com a formulação de objetivos e organização do sistema de transporte.

A implementação dos órgãos de gestão do transporte público urbano, invariavelmente, passa pela ideia de governança pública, devido ao seu caráter plural, em que se propugna o direito de diferentes setores da sociedade em influenciar a construção das políticas públicas, dividindo, dessa forma, a responsabilidade para solução do problema.

A construção desses mecanismos participativos na gestão do transporte público necessita, obrigatoriamente, de um ente supramunicipal que congregue todas as cidades da região, o Estado, e a sociedade civil e tal missão não é uma tarefa fácil, haja vista os interesses de cada um dos envolvidos, o que gera um problema de agência, que pode ser amenizado com as práticas da governança pública e com a estruturação do poder de controle das instituições envolvidas, baseada na profissionalização dos seus membros.

Já as instituições envolvidas na operacionalização do serviço de transporte têm que estar alinhadas com a função social da empresa, pois a prestação de tal serviço, que é uma atividade empresarial, é também, uma atividade erigida pela Constituição como serviço público essencial.

Assim, são necessários mecanismos que imponham limites à vontade do controlador das empresas operadoras do sistema de transporte público, pois todos os interesses envolvidos na empresa devem ser respeitados. Ademais, a empresa presta ao desenvolvimento econômico do local onde atua, gera emprego e renda, não pode ser entendida exclusivamente como meio apto a gerar lucros para seus donos, numa visão egoística.

Diante dessas considerações e da importância e complexidade da gestão democrática do transporte público urbano, constata-se que na RMGV havia, até em 2004, uma tentativa de democratização da gestão do transporte público urbano por meio da Ceturb, porém, nunca foi efetivada, ao contrário, em dezembro de 2013 houve o enfraquecimento deste órgão transferindo a competência da licitação do Sistema Transcol para a Setop.

Além disso, observa-se uma falta de articulação efetiva entre os governos locais em

organizar o sistema de transporte público da RMGV. Não há, realmente, uma política pública de mobilidade, há um órgão técnico, Ceturb, que concentra a gestão e fiscalização do serviço de transporte público intermunicipal da RMGV e das cidades da Serra, Viana e Cariacica, e não contempla a capital Vitória, a cidade mais populosa do Estado, Vila Velha, Guarapari e Fundão.

Essa falta de atuação unificada entre os entes políticos da RMGV, além da falta de um órgão técnico supramunicipal para gestão do transporte público urbano, ocasiona perdas de recursos públicos e privados em investimentos importantes para a região, o mau uso do solo metropolitano e do sistema viário e, por fim, um maior custo dos serviços para a população.

O primeiro passo para implementação da gestão democrática nesse processo passa pela obtenção do consenso político entre o Estado e os municípios de como deve ser estruturado o poder de controle dos órgãos gestores do sistema.

Fica, assim, evidente que a gestão do transporte público urbano na RMGV necessita de integração do Estado, de todas as prefeituras que compõem a região, e usuários do serviço e empresários responsáveis pela execução do serviço. A consecução dessa união passa pela criação de um arcabouço legal e institucional, com *expertise* na área de mobilidade, que possibilite um campo de diálogo permanente para composição dos interesses envolvidos.

## 5.2 – PROPOSIÇÃO PARA ESTRUTURA DE PODER DE CONTROLE DA GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO DA RMGV

Diante do exposto apresenta-se uma proposta de governança da gestão do transporte público urbano na RMGV, baseada na política nacional de mobilidade urbana, nos princípios do regime jurídico público para prestação do serviço público, nas boas práticas de governança e na função social da empresa.

O serviço de transporte público urbano é a questão chave para uma boa mobilidade urbana e a operacionalização desse serviço indispensável é colocada pela política nacional de mobilidade urbana (Lei 12.587/12) em conjunto pela iniciativa privada e

o poder público. Diante disso, é de extrema importância a determinação de competências de cada ente, com regras claras nas relações entre as organizações.

A transparência das regras entre os agentes do sistema é fundamental porque o Estado é participante ativo no setor dos transportes, tem a obrigação de assegurar o serviço público de transportes e entender a estrutura de mercado ao qual ele se insere e como se organiza, pois a regulamentação e a gestão determinam o modo como esses serviços são planejados.

Dessa forma, a União, ao cumprir com seu dever constitucional, promulgou em 2012 a Lei 12.587 que instituiu a política nacional de mobilidade urbana objetivando o acesso universal à cidade, e assim fomentar as condições necessárias para a concretização da política de desenvolvimento urbano por meio do planejamento e gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

A implementação dessa política deve ser orientada pelos princípios elencados na lei. Destaca-se que a gestão do sistema tem que ser democrática e com o controle social no seu planejamento e avaliação, por meio de órgãos colegiados com participação do poder executivo, sociedade civil e operadores do serviço de transporte, ouvidorias, audiências públicas e pesquisas de satisfação e prestação de contas públicas.

Essa conformação da gestão da mobilidade vai ao encontro da ideia de governança pública apresentada, visto que diferentes atores atuam na implementação da política da mobilidade urbana, possuem o direito de influenciar a construção dessas políticas, reforçam mecanismos participativos de deliberação na esfera pública e dividem as responsabilidades para solução dos problemas públicos.

Diante disso, vale destacar a estrutura de tomadas de decisão dentro das instituições. É do conceito do poder de controle que se extrai a importância de se regular os órgãos de comando das operadoras do sistema de transporte público urbano, haja vista a necessidade de saber, principalmente por se tratar de empresas que operacionalizarão um serviço público essencial, quem é o controlador.

Dessa forma o setor público deve ser responsável pelo planejamento, gestão e



fiscalização do sistema, controlando a oferta e intervindo para manutenção da estabilidade do sistema. De outro lado a parte operacional deve ser função da iniciativa privada, como organizadora dos fatores de produção do serviço, em razão da liberdade que ela possui em organizar tais fatores.

A parte pública da gestão do transporte urbano na RMGV deve ser organizada como autarquia de regime especial (agência reguladora), órgão da administração indireta com autonomia administrativa e financeira e legalmente apta a executar as funções de regulação e fiscalização. No caso, a CETURB deveria ser transformada nesse órgão, por já possuir uma experiência de 30 anos na matéria e um corpo técnico especializado.

A institucionalização do poder de controle dessa autarquia deve possuir na sua direção superior, como sua mais alta instância de deliberação, um órgão colegiado composto por todos os prefeitos dos municípios da RMGV, um representante do Estado do Espírito Santo (o secretário estadual de transporte e obras públicas é o mais recomendado, haja a vista o transporte ser matéria afeta à secretaria), e mais um representante da sociedade civil ligado aos usuários do serviço, para deliberarem sobre o planejamento, gestão e fiscalização de todas as atividades relativas ao transporte público urbano da RMGV e nomearem os diretores da autarquia.

Essa forma de institucionalização do poder de controle da autarquia promove os princípios da Governança Pública e contempla os princípios da política nacional de mobilidade urbana, caracteriza-se, assim, uma gestão democrática.

Nessa autarquia não há a necessidade de conselho fiscal, nem auditoria independente, pois tais funções são desempenhadas pelo Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, todavia, a estruturação dos demais departamentos da instituição devem seguir a estrutura do organograma da URBS (Anexo B), que distribui de forma racional as competências entre os departamentos.

Do outro lado, na parte privada, cada um dos operadores do sistema escolhido por meio de licitação deve ser obrigado a constituir-se em uma sociedade anônima de

capital aberto, participante do novo mercado da BM&FBOVESPA, por ser esse o segmento da bolsa dotado de empresas que praticam a governança corporativa e possuir várias regras de controle, integridade, transparência e *accountability*, conforme consta do ANEXO A.

Essa formatação das empresas privadas possibilitará um maior grau de profissionalização, uma melhora na capacidade de capitalização de recursos e facilitação do seu controle, já que além da fiscalização da autarquia, possuirão obrigações com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), BM&FBOVESPA e acionistas minoritários.

Tal conclusão é corroborada ao observar as condutas que as empresas listadas no segmento novo mercado da Bovespa praticam, tais como: o direito de voto deve ser assegurado a todos os sócios, a vedação à emissão de ações preferenciais; a exigência de que o Conselho de Administração proteja e valorize a organização, que otimiza o retorno do investimento no longo prazo e busca o equilíbrio entre os anseios das partes interessadas (*shareholders* e demais *stakeholders*); a necessidade de possuir meios próprios para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias das partes interessadas, etc.

A obrigação das empresas de transporte público urbano em constituir-se em sociedade anônima de capital aberto será o consectário da transformação dos consórcios atuais que operacionalizarão a concessão do novo sistema Transcol. Como exposto no item 3.6 do presente estudo há uma dificuldade de a administração pública em controlar e fiscalizar os consórcios, fora os problemas eventuais que uma consorciada pode gerar ao consórcio, assim a criação de uma sociedade anônima soluciona tais problemas.

Com essa repartição de competências espera-se que fique claro para todos os atores quais são suas obrigações na consecução da efetivação da política nacional da mobilidade urbana para RMGV.

Não deve escapar a noção da teoria da captura das agências, em que grupos de interesses das empresas reguladas ou grupos políticos do governo “capturam” o

órgão regulador influenciando a elaboração das normas e sua aplicação. Porém, com essa conformação institucional para gestão do transporte público urbano da RMGV, baseada em governança corporativa e gestão democrática, espera-se que haja efetividade de o controle social para que tal situação não ocorra.

Dessa forma, espera-se que a proposta do trabalho proporcione aos Estados, municípios, empresas e a sociedade civil um arcabouço jurídico e institucional adequado para gestão do transporte público urbano da RMGV capaz de satisfazer os interesses de todos do modo mais eficiente possível, em consonância com a política nacional de mobilidade urbana.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKTOUF, O. Auditoria, governança e responsabilidade corporativa no quadro do capitalismo neoliberal globalizado: uma análise radical-crítica. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 19-34, dez. 2005.

ANTP, Associação Nacional de Transportes Públicos. Transporte público urbano de passageiros: modelo de relacionamento institucional e investimento. **Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 87, 2000. Disponível em:

<[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/949EC0D1-0043-4852-B977-4B3D5CB6EC36.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/949EC0D1-0043-4852-B977-4B3D5CB6EC36.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2013.

ARAGÃO, J. J. et al. Construindo modelos de relações institucionais e reguladoras no transporte público urbano. **Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 94, 2002.

Disponível em:

<[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/62B53BF5-DD25-4F92-A5FE-5FC3E08204EB.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/62B53BF5-DD25-4F92-A5FE-5FC3E08204EB.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2013.

BERTOLDI, M. M. **O poder de controle na sociedade anônima – alguns aspectos**. Scientia Iuris, Londrina, v.7/8, p.51-74, 2003/2004.

BM&FBOVESPA, Bolsa de Valores de São Paulo. **Novo Mercado**. São Paulo, SP: BM&FBOVESPA, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 6404 – 15 de dezembro de 1976. Lei das Sociedades Anônimas.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404compilada.htm)>

Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 10406 – 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em 15 jun. 2013.

BRASIL. Lei 12.587 – 03 de janeiro de 2012. Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)> Acesso em: 29 dez. 2013.

BRASILEIRO, A.M.M. **Manual de produção de textos acadêmicos e científicos**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 44-49.

COMPANHIA DE TRANSPORTES URBANOS DA GRANDE VITÓRIA. 2013.

Disponível em: <<http://www.ceturb.es.gov.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

COMPARATO, F. K.; SALOMÃO FILHO, C. **O poder de controle na sociedade anônima**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar 750 – 27 de dezembro de 2013. Disponível em:

<[http://www.al.es.gov.br/antigo\\_portal\\_ales/images/leis/html/LC%20N%C2%BA%20750.html](http://www.al.es.gov.br/antigo_portal_ales/images/leis/html/LC%20N%C2%BA%20750.html)> Acesso em: 9 jan. 2014.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, dez. 2008. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122008000600007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000600007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 mai. 2013.

GOMIDE, A. de A. O projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. **Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 116, 2007. Disponível em:

<[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/6BF02A07-A334-49FD-8D39-9ABF197E23AC.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/6BF02A07-A334-49FD-8D39-9ABF197E23AC.pdf)>. Acesso em 29 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.

**Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 103, 2004. Disponível em:

<[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/412EF946-429F-4C64-A356-731E19871B19.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/412EF946-429F-4C64-A356-731E19871B19.pdf)>. Acesso em 29 dez. 2013.

GONÇALVES, C. A. *et al.* Aliando o bom desempenho empresarial ao desenvolvimento sustentável: um estudo sob a ótica das perspectivas ambiental, social, econômica e da governança corporativa. In: **Organizações Sustentáveis: utopias e inovações**. São Paulo, 2007. P. 131-143.

GRUBERGER, D. J. *et al.* Governança corporativa como fator de sustentabilidade: as influências sobre o excesso de controle e o desempenho das empresas do Bovespa. In: **Organizações Sustentáveis: utopias e inovações**. São Paulo, 2007. P. 123-130.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4ª ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

IFAC, International Federation of Accounts. **Governance in the Public Sector: A governing body perspective**, 2001. Disponível em:

<<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-the.pdf>> Acesso em: 9 ago. 2013.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, jun. 2006. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 9 mai. 2013.

MACEDO, R. F. de. **Controle não Societário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELO, C. A. B. de. **Serviço Público: conceitos e características**. México, 2008. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/5.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

MICHAELIS: **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Ed. Melhoramentos, 2009. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

MIRANDA, R. A. de; AMARAL, H. F. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, Aug. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000400008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000400008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 9 mai. 2013.

NÉSPOLI, L. C. M. Lei de mobilidade urbana: do papel para as ruas. **Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 133, 2013. Disponível em: <<http://www.antp.org.br/5dotSystem/download/dcmDocument/2013/04/26/354105D-D-5E0C-4AA2-9BD6-CAF2E1E044F0.pdf>>. Acesso em 29 dez. 2013.

RODRIGUES, R. M. **Pesquisa acadêmica**: como facilitar o processo de preparação de suas etapas. São Paulo: Atlas, 2007, p. 28-49.

SAMPAIO, B. R.; LIMA NETO, O.; SAMPAIO, Y. Eficiência na gestão do transporte público: lições para o planejamento institucional. In: **Planejamento e políticas públicas – IPEA**, 29. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/45>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, abr. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 9 mai. 2013.

SIMIONATO, F. A. M. **Sociedades anônimas e interesse social**. Curitiba: Juruá, 2004.

SEDURB, Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Contextualização e Desenvolvimento do Termo de Referência para elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável e Projetos Estruturantes**. Disponível em: <[http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com\\_attachments&task=download&id=3053](http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_attachments&task=download&id=3053)> Acesso em: 29 dez. 2013.

SZTAJN, R. **Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados**. São Paulo: Atlas, 2004.

ULIANA, H. A. **As transformações Radicais no Transporte Coletivo da RMGV 1970 – 2000**. Vitória, 2000. Disponível em:

<<http://www.ceturb.es.gov.br/download/transfor.zip>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

URBANIZAÇÃO CURITIBA S/A. 2013. Disponível em:  
<<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

VASCONCELLOS, E. de A. de. O transporte urbano do século 21. **Rev. Tran. Públicos**, São Paulo, n 96, 2002. Disponível em:  
<[http://www.antp.org.br/\\_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/336EF961-880A-4CA0-A99C-BAF082D6B187.pdf](http://www.antp.org.br/_5dotSystem/download/dcmDocument/2013/01/10/336EF961-880A-4CA0-A99C-BAF082D6B187.pdf)>. Acesso em: 29 de dez. 2013.

VASCONCELLOS, E. de A. de; CARVALHO, C. H. R. de; PEREIRA, R. H. M. Transporte e mobilidade urbana. In: **Textos para discussão CEPAL – IPEA**, 34. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/8/43438/P43438.xml&xsl=/brasil/tpl/p10f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

## ANEXO A

A seguir são compiladas as principais práticas do Código de Melhores Práticas do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e do Regulamento do novo mercado da Bolsa de Valores de São Paulo que se entendem como indispensáveis para a gestão das instituições propostas no presente trabalho.

Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa IBGC:

“(...) 1.2 - O direito de voto deve ser assegurado a todos os sócios. Assim, cada ação ou quota deve assegurar o direito a um voto. Este princípio deve valer para todos os tipos de organização. A vinculação proporcional entre direito de voto e participação no capital favorece o alinhamento de interesses entre todos os sócios.

2.2 - A missão do Conselho de Administração é proteger e valorizar a organização, otimizar o retorno do investimento no longo prazo e buscar o equilíbrio entre os anseios das partes interessadas (*shareholders* e demais *stakeholders*), de modo que cada uma receba benefício apropriado e proporcional ao vínculo que possui com a organização e ao risco a que esta exposta.

2.4 - O Conselho, como um colegiado, deve buscar reunir competências tais como:

Experiência de participação em outros Conselhos de Administração;

Experiência como executivo sênior;

Experiência em gestão de mudanças e administração de crises;

Experiência em identificação e controle de riscos;

Experiência em gestão de pessoas;

Conhecimentos de finanças;

Conhecimentos contábeis;



Conhecimentos jurídicos;

Conhecimentos dos negócios da organização;

Conhecimentos dos mercados nacional e internacional;

Contatos de interesse da organização.

2.10 - As atribuições do presidente do Conselho são diferentes e complementares as do diretor presidente. Para que não haja concentração de poder, em prejuízo de supervisão adequada da gestão, deve ser evitado o acúmulo das funções de presidente do Conselho e diretor-presidente pela mesma pessoa. E recomendável que o diretor-presidente não seja membro do Conselho de Administração, mas ele deve participar das reuniões de Conselho como convidado.

2.14 - O número de conselheiros deve variar conforme o setor de atuação, porte, complexidade das atividades, estágio do ciclo de vida da organização e necessidade de criação de comitês. O recomendado é de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 11 (onze) conselheiros.

2.16 - A quantidade de conselheiros independentes no Conselho dependerá do grau de maturidade da organização, do seu ciclo de vida e de suas características. Recomenda-se que a maioria seja composta por independentes, contratados por meio de processos formais e com escopo de atuação e qualificação bem definido.

2.22 - O conselheiro deve informar os demais membros do Conselho sobre quaisquer outros conselhos (de Administração, Fiscal e/ou Consultivo) dos quais faça parte, inclusive de organizações do Terceiro Setor. O objetivo não é apenas observar a existência de possível conflito de interesses, mas também verificar se o referido conselheiro dispõe do tempo necessário para dedicar-se adequadamente a essa atividade. Caso se verifique conflito ou indisponibilidade de tempo, os demais conselheiros devem avaliar a conveniência da continuidade ou do desligamento daquele conselheiro. Essas informações, assim como aquelas relativas à atividade principal do conselheiro, devem ser divulgadas e ficar disponíveis nos relatórios periódicos e outros meios de comunicação da organização.

2.25 - As atividades do Conselho de Administração devem estar normatizadas em um Regimento Interno que torne claras as responsabilidades, atribuições e medidas a serem adotadas em situações de conflito, em especial quando envolvidos o diretor-presidente e os sócios. Devem estar claros os limites de atuação e de responsabilidades do Conselho e seus conselheiros. As organizações que acessam o mercado de capitais devem disponibilizar esse regimento em seu web site.

2.27 - A existência de um Conselho Consultivo, formado, preferencialmente, por membros independentes, e uma boa prática, sobretudo para organizações em estágio inicial de adoção de boas práticas de Governança Corporativa. Permite que conselheiros independentes contribuam para a organização e melhorem gradualmente sua Governança Corporativa.

2.30 - Recomenda-se a instituição do Comitê de Auditoria para analisar as demonstrações financeiras, promover a supervisão e a responsabilização da área Financeira, garantir que a Diretoria desenvolva controles internos confiáveis (que o comitê deve entender e monitorar adequadamente), que a Auditoria Interna desempenhe a contento o seu papel e que os auditores independentes avaliem, por meio de sua própria revisão, as práticas da Diretoria e da Auditoria Interna. O comitê deve ainda zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da organização, quando não houver Comitê de Conduta (ou de Ética) designado pelo Conselho de Administração para essa finalidade.

2.32 - É importante que existam meios próprios — tais como um canal de denúncias formal ou ouvidoria para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias das partes interessadas, garantindo sempre a confidencialidade de seus usuários e promovendo as apurações e providências necessárias. Tais canais devem ser direcionados ao Conselho de Administração. Seu propósito é conferir maior transparência ao relacionamento da organização com as partes interessadas.

3.3 - Partes interessadas são indivíduos ou entidades que assumem algum tipo de risco, direto ou indireto, relacionado a atividade da organização. São elas, além dos sócios, os empregados, clientes, fornecedores, credores, governo, comunidades do entorno das unidades operacionais, entre outras. O diretor-presidente e os demais

diretores devem garantir um relacionamento transparente e de longo prazo com as partes interessadas e definir a estratégia de comunicação com esses públicos.

3.4 - O diretor-presidente deve garantir que sejam prestadas aos *stakeholders* as informações de seu interesse, além das que são obrigatórias por lei ou regulamento, tão logo estejam disponíveis. Ele deve assegurar que essa comunicação seja feita com clareza e prevalecendo a substância sobre a forma. A Diretoria deve buscar uma linguagem acessível ao público-alvo em questão.

3.5 - Como resultado de uma política clara de comunicação e de relacionamento com as partes interessadas, a organização deve divulgar, ao menos em seu web site, de forma completa, objetiva, tempestiva e igualitária, relatórios periódicos informando sobre todos os aspectos de sua atividade empresarial, inclusive os de ordem socioambiental, operações com partes relacionadas, custos das atividades políticas e filantrópicas, remuneração dos administradores, riscos, entre outras, além das informações econômico-financeiras e das demais exigidas por lei. Esses relatórios devem conter ainda relatos sobre as atividades do Conselho e seus comitês, assim como um detalhamento do modelo de gestão e de governança.

6.1 - Além do respeito as leis do país, toda organização deve ter um Código de Conduta que comprometa administradores e funcionários. O documento deve ser elaborado pela Diretoria de acordo com os princípios e políticas definidos pelo Conselho de Administração e por estes aprovados. O Código de Conduta deve também definir responsabilidades sociais e ambientais.

O código deve refletir adequadamente a cultura da empresa e enunciar, com total clareza, os princípios em que está fundamentado. Deve ainda apresentar caminhos para denúncias ou resolução de dilemas de ordem ética (canal de denúncias, *ombudsman*).

6.1.1 - O Código de Conduta deve abranger o relacionamento entre conselheiros, diretores, sócios, funcionários, fornecedores e demais partes interessadas (*stakeholders*). Conselheiros e executivos não devem exercer sua autoridade em benefício próprio ou de terceiros. O Código de Conduta deve cobrir, principalmente,

os seguintes assuntos:

- Cumprimento das leis e pagamento de tributos;
- Operações com partes relacionadas;
- Uso de ativos da organização;
- Conflito de interesses;
- Informações privilegiadas;
- Política de negociação das ações da empresa;
- Processos judiciais e arbitragem;
- Whistle-blower* (pessoa cujo propósito é tornar conhecidas as ilegalidades praticadas pela organização);
- Prevenção e tratamento de fraudes;
- Pagamentos ou recebimentos questionáveis;
- Recebimento de presentes e favorecimentos;
- Doações;
- Atividades políticas;
- Direito à privacidade;
- Nepotismo;
- Meio ambiente;
- Discriminação no ambiente de trabalho;
- Assédio moral ou sexual;
- Segurança no trabalho;
- Exploração do trabalho adulto ou infantil;

- Relações com a comunidade; e.
- Uso de álcool e drogas.

As normas a seguir são destinadas à instituição privada do modelo proposto no trabalho e foram retiradas do regulamento de listagem do novo mercado da BOVESPA:

“2.1 Termos Definidos. Neste Regulamento, os termos abaixo, em sua forma plural ou singular, terão os seguintes significados: (...)

“*Calendário Anual*” é uma lista de eventos que a Companhia se obriga a divulgar ao mercado contendo, no mínimo, menção e respectiva data dos atos e eventos societários, da reunião pública com analistas e da divulgação de informações financeiras da Companhia, conforme modelo divulgado pela BM&FBOVESPA.

“*Cláusula Compromissória*” consiste na cláusula de arbitragem, mediante a qual a Companhia, seus acionistas, Administradores, membros do conselho fiscal e a BM&FBOVESPA obrigam-se a resolver, por meio de arbitragem, perante a Câmara de Arbitragem do Mercado, toda e qualquer disputa ou controvérsia que possa surgir entre eles, relacionada com ou oriunda, em especial, da aplicação, validade, eficácia, interpretação, violação e seus efeitos, das disposições contidas na Lei das Sociedades por Ações, no estatuto social da Companhia, nas normas editadas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, bem como nas demais normas aplicáveis ao funcionamento do mercado de valores mobiliários em geral, além daquelas constantes deste Regulamento de Listagem, do Regulamento de Arbitragem, do Regulamento de Sanções e do Contrato de Participação no Novo Mercado.

“*Conselheiro Independente*” caracteriza-se por: (i) não ter qualquer vínculo com a Companhia, exceto participação de capital; (ii) não ser Acionista Controlador, cônjuge ou parente até segundo grau daquele, ou não ser ou não ter sido, nos últimos 3 (três) anos, vinculado a sociedade ou entidade relacionada ao Acionista Controlador (pessoas vinculadas a instituições públicas de ensino e/ou pesquisa estão excluídas desta restrição); (iii) não ter sido, nos últimos 3 (três) anos,

empregado ou diretor da Companhia, do Acionista Controlador ou de sociedade controlada pela Companhia; (iv) não ser fornecedor ou comprador, direto ou indireto, de serviços e/ou produtos da Companhia, em magnitude que implique perda de independência; (v) não ser funcionário ou administrador de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços e/ou produtos à Companhia, em magnitude que implique perda de independência; (vi) não ser cônjuge ou parente até segundo grau de algum administrador da Companhia; e (vii) não receber outra remuneração da Companhia além daquela relativa ao cargo de conselheiro (proventos em dinheiro oriundos de participação no capital estão excluídos desta restrição)

*“Percentual Mínimo de Ações em Circulação”* significa as Ações em Circulação que a Companhia deve ter para ser admitida no Novo Mercado, percentual esse que deve ser mantido durante todo o período em que os valores mobiliários por ela emitidos permaneçam registrados para negociação no Novo Mercado, as quais devem totalizar pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do total do capital social da Companhia.”

3.1 Autorização para Negociação de Valores Mobiliários no Novo Mercado. A BM&FBOVESPA poderá conceder autorização para negociação de valores mobiliários no Novo Mercado para a Companhia que preencher as seguintes condições mínimas:

(i) obtenha e mantenha atualizado junto à CVM o registro de companhia aberta que permita negociação de ações ordinárias em bolsa; (ii) tenha solicitado o registro para negociação de seus valores mobiliários na BM&FBOVESPA; (iii) tenha assinado, em conjunto com o Acionista Controlador, quando houver, o Contrato de Participação no Novo Mercado; (iv) tenha protocolado na BM&FBOVESPA os Termos de Anuência dos Administradores e os Termos de Anuência dos Membros do Conselho Fiscal, se for o caso, devidamente assinados; (v) tenha adaptado o seu estatuto social às cláusulas mínimas divulgadas pela BM&FBOVESPA, em especial a que se refere à Cláusula Compromissória; (vi) mantenha o Percentual Mínimo de Ações em Circulação; (vii) tenha seu capital social dividido exclusivamente em ações ordinárias, exceto em casos de desestatização, quando se tratar de ações

preferenciais de classe especial que tenham por fim garantir direitos políticos diferenciados, sejam intransferíveis e de propriedade do ente desestatizante, devendo referidos direitos ter sido objeto de análise prévia pela BM&FBOVESPA; (viii) não tenha Partes Beneficiárias; e (ix) observe as normas legais e regulamentares relativas e aplicáveis ao Novo Mercado.

3.1.1 Limitação de Voto. A Companhia não poderá prever, em seu estatuto social, disposições que limitem o número de votos de acionista ou Grupo de Acionistas em percentuais inferiores a 5% (cinco por cento) do capital social, exceto nos casos de desestatização ou de limites exigidos em lei ou regulamentação aplicável à atividade desenvolvida pela Companhia, que sejam devidamente fundamentados e submetidos para aprovação da BM&FBOVESPA.

3.1.2 Disposições do Estatuto Social. Exceto nos casos exigidos em lei ou regulamentação aplicável, as Companhias não poderão prever, em seus estatutos sociais, disposições que: (i) estabeleçam *quórum* qualificado para a deliberação de matérias que devam ser submetidas à assembleia geral de acionistas; e (ii) impeçam o exercício de voto favorável ou imponham ônus aos acionistas que votarem favoravelmente à supressão ou alteração de cláusulas estatutárias.

3.5 Vedação à Negociação. Nos 6 (seis) meses subsequentes à primeira oferta pública de distribuição de ações da Companhia a contar do início de vigência do Contrato de Participação no Novo Mercado, o Acionista Controlador e os Administradores não poderão vender e/ou ofertar à venda quaisquer das ações e Derivativos destas de que eram titulares imediatamente após a efetivação da distribuição anteriormente mencionada. Após esse período inicial de 6 (seis) meses, o Acionista Controlador e os Administradores não poderão, por mais 6 (seis) meses, vender e/ou ofertar à venda mais do que 40% (quarenta por cento) das ações e Derivativos destas de que eram titulares imediatamente após a efetivação da distribuição anteriormente mencionada.

Vedação à Acumulação de Cargos. Os cargos de presidente do conselho de administração e de diretor presidente ou principal executivo da Companhia não poderão ser acumulados pela mesma pessoa, excetuadas as hipóteses de vacância

que deverão ser objeto de divulgação específica ao mercado e para as quais deverão ser tomadas as providências para preenchimento dos respectivos cargos no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apesar a exceção dos 3 primeiros anos.

6.3. Requisitos Adicionais para as Informações Trimestrais – ITR. Nas notas explicativas das Informações Trimestrais, além das informações previstas na legislação, a Companhia deverá obrigatoriamente incluir uma nota sobre transações com partes relacionadas, contendo as divulgações previstas nas regras contábeis aplicáveis às demonstrações financeiras anuais

6.5 Reunião Pública com Analistas. A Companhia e os Administradores deverão, pelo menos uma vez ao ano, realizar reunião pública com analistas e quaisquer outros interessados, para divulgar informações quanto à sua respectiva situação econômico-financeira, projetos e perspectivas.

6.9 Código de Conduta. A Companhia deverá elaborar, divulgar e enviar à BM&FBOVESPA código de conduta que estabeleça os valores e princípios que orientam a Companhia e que devem ser preservados no seu relacionamento com Administradores, funcionários, prestadores de serviço e demais pessoas e entidades com as quais a Companhia se relacione

12.1 - Notificação de Descumprimento. A BM&FBOVESPA, visando a preservar o bom cumprimento das regras constantes deste Regulamento de Listagem, enviará notificação escrita à Companhia e aos responsáveis, conforme o caso, que descumprirem total ou parcialmente qualquer das obrigações decorrentes deste Regulamento de Listagem, fixando-lhe prazo para sanar, quando couber, tal descumprimento.

12.1.1 A Companhia e os responsáveis, conforme o caso, ficarão sujeitos ao pagamento de multas(...)"



## ANEXO B ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA URBS

